HOUSING POLICY IN CANADA

Lecture Series

George Anderson
President
Canada Mortgage and Housing Corporation
1986-1990

Prepared by
Centre for Human Settlements
The University of British Columbia

for
Canada Mortgage and Housing Corporation

June 1992

93-00796/

Canadian Cataloguing in Publication Data

Anderson, George D.
Housing policy in Canada

Text in English and French with French text on inverted pages. Title on added t.p.: La politique du logement au Canada
ISBN 0-88865-395-6

1. Housing policy--Canada. I. University of British Columbia. Centre for Human Settlements. II. Title. III. Title: La politique du logement au Canada.
HD7305.A3A52 1992 363.5'8'0971 C92-091660-OE

TABLE OF CONTENTS

FORWARD i

LECTURE #1 1
Canadian Housing Policy, 1917-1946
November 1987

LECTURE #2 17
Canadian Housing Policy, 1944-1967
March 1988

LECTURE #3 31
Canadian Housing Policy, 1967-1984
March 1989

LECTURE #4 43
The Great Housing Policy Debates: What Have We Learned?
February 1990

Forward

In 1987, Dr. Peter Oberlander, then director of the Centre for Human Settlements at the University of British Columbia (UBC), invited me to present a series of lectures on the evolution of Canadian housing policy at the university. I agreed enthusiastically. At that time, no chronicle existed of federal involvement in housing. CMHC had just marked its fortieth anniversary in 1985. I thought that a series of lectures at one of Canada's leading universities would be a fitting legacy to this anniversary.

The Schools of Community and Regional Planning and Architecture and the Centre for Human Settlements hosted four lectures at UBC between November 1987 and February 1990. The first three lectures addressed the history of "Canadian Housing Policy" in chronological fashion: from 1917 to 1946, 1944 to 1967 and 1967 to 1984. In the final lecture, "The Great Housing Policy Debates: What Have We Learned?" I presented key conclusions from past experience and how they may be applied to the future.

The history of the federal involvement in housing illustrates a long-term, cooperative and complementary approach between the federal government and provinces in meeting housing needs. Federal interventions have adapted to changing political and economic climates and have responded to crises, to regional inequities and to requests from provinces.

As a companion to these lectures, the Centre for Human Settlements has published a three part monograph, Housing a Nation: The Evolution of Canadian Housing Policy, 1992. The monograph provides more detail on the events and personalities described in my first three lectures and follows the same chronology.

Many people have contributed to the research and writing of this series and to its publication. I would like to thank Dr. Peter Oberlander for initiating these lectures and Dr. Arthur Fallick for much of the research. Dr. David Hulchanski, director of the Centre for Human Settlements when I presented the last lecture, and Dr. Alan Artibise, Director of the School of Community and Regional Planning, provided valuable advice and made arrangements for the latter part of the series. CMHC staff also contributed: Doug Stewart, Chris Terry and Debra Darke. Thanks are due also to Bob Phillips of Ottawa.

George Anderson
President
Canada Mortgage and Housing Corporation
1986-1990

Lecture #1

Canadian Housing Policy, 1917-1946

Not many people outside the Canada Mortgage and Housing Corporation recognize its profound impact on Canada. It manages about half a million assisted housing units, laboriously built up over the last 40 years. Whatever its shortcomings may be, Canadians would be ill-served without that housing stock which we are jealously protecting.

As a company we have assets of about $10 billion. We deliver, on behalf of the government, $1.6 billion in housing subsidies a year. Through our insurance program we have $39 billion of insurance in force.

One out of every four housing units in this country was built with the benefits of CMHC financing in one way or another. As you walk down the streets of this city, every fourth house has our stamp of approval on it. We have touched the lives of Canadians in a more personal way than some of the other great national institutions like the CBC or Air Canada. These Crown corporations brought the country together across our vast geography, but CMHC touches people's lives where it counts the most. It provided housing and it built the urban landscape of Canada. That is a great record of accomplishment. That is why I am proud to be the President of this great institution.

I want to thank the Schools of Community and Regional Planning and Architecture and the Centre for Human Settlements for sponsoring this series of lectures. It comes at an important time for us.

We want to talk about housing policy in Canada because, with little having been written, its history depends on oral tradition. Those few who know the origin of housing policy in this country are disappearing. The time to assemble that history is short, but it must be done because it will serve Canadians well for the future to know that the federal government has, and always will have, a role in housing.

When Canada became a confederation there was no Canada Mortgage and Housing Corporation. There was no national housing policy. In fact the notion of a housing agency or national housing policy did not arise until many years after Confederation. I think it may be worth contemplating for a minute the reasons for this apparent neglect on the part of the Fathers of Confederation.

There were two reasons that there was no national housing policy in 1867. One was that Canadians shared roughly the same housing circumstances. People reflecting on a youth of poverty often remark that they did not realize they were poor because everyone around them was poor too. Our housing at Confederation was like that; we were a rural people spread over a very vast land. We shared the same--if you will excuse the expression--crummy housing: sod huts, log houses, shacks. Everybody being roughly in the same circumstances, few thought they were disadvantaged.

Governments of the day, of course, were nowhere as interventionist as they are now. Until they discovered income tax, they had no money. So they were not inclined to poke around in areas where it could cost money to rectify problems.

Culturally, we didn't believe we should help the less fortunate. At Confederation if people were in financial trouble, there was a common moral feeling that their plight had nothing to do with the socio-economic system; it had nothing to do with the class system. They were moral degenerates if they were out of work, or unemployed, or unable to take care of their families.

And you have to remember, too, that Confederation, though we extol its virtues today, was basically a business deal among a group of

provinces; it was an economic pact that had nothing to do with social policy as we now know it.

So, in simple terms, we didn't have a national housing policy because no one thought we needed it. Certainly under the British North America Act there was little leeway for federal involvement, but as you will see in the course of these lectures, constitutional law and political circumstance are not always easy partners.

It took a while for this narrow view of the role of the federal government to change enough to see the first real evidence of housing policy, although there had been a local housing commission in Toronto before the First World War.

The federal government became involved in housing in a unique way. A cataclysmic event precipitated into intervention. At 8:45 on the morning of the 6th of December 1917, Halifax suffered the most devastating explosion of Canada's history when a ship loaded with munitions blew up in Bedford Basin. It is hard for us to imagine the reaction that this caused across Canada: the horror with which people looked on the death of more than 1,600 people or the flattening of a familiar city. Canadians came forward in a spirit of compassion, the same spirit they showed in Edmonton recently with the tornadoes. They started to give aid, and they said to the federal government: "What are you prepared to do?" What the government did at that time was set up an institution known as The Halifax Explosion Relief Commission.

The government's response at the time was justified, not so much by the event itself as by its connection with war. It was under that rationale that the government got into housing: under the War Measures Act. The main relief effort was a $30 million pension fund to help victims and survivors of the disaster. And to enhance the capital in this fund the money was invested in housing. Thus the federal government was involved in housing.

The fund trustees did an excellent job of getting housing at a very low cost; it was exempt from all forms of taxation, federal, provincial or municipal, and they coerced the unions and the contractors into giving them

the materials at cost. The resulting housing was known as the Hydrostone project and was finished about 1920. Today it is protected by heritage designation.

The buildings were occupied by explosion victims, but there was no rent relief. Market rent was charged to all of these people. So the profit margin from all this cheap housing went, not to reduce rents, but to enhance the capital in the pension fund. As a result, by 1923 about half the units in this project were vacant because people could not afford to live in them. The commission continued this policy until about 1948 when it got fed up and decided to sell the housing. The residents never really did benefit from low rents. This was not an auspicious beginning to the federal government's involvement in housing.

But the Halifax explosion left another legacy in the person of Thomas Adams. Adams was a British planner who had been at the forefront of what some of you will know as the garden city movement in Britain. In fact he managed the first British community built by the Garden City Pioneer Company. Sir Clifford Sifton brought Adams to Canada just before World War I to act as a consultant on the newly established Commission on Conservation. Sifton had been in Europe where he had seen the results of the industrial revolution and what happened to cities with unplanned urban growth. He made up his mind that we ought to do something in Canada before events overtook us.

The Halifax explosion provided Adams with a real place to demonstrate his ideas. The Hydrostone Project, which is a huge project--326 buildings in 10 parallel blocks on 24 acres--represents classic garden city planning. More than that, Adams had easy access to politicians. He became an eloquent advocate for federal involvement in housing and community planning.

Throughout the history of housing policy in Canada this personal access and the imprint of personality on policy has had a very great effect. We don't often acknowledge the role that the individual has played in the development of policy. Some may think that policy is created in a rational environment. That is not always true. It often happens in crisis; it

sometimes happens in the back of taxi cabs; it can happen for the wrong reasons.

On July 9, 1918, Adams addressed a joint meeting of the Civic Improvement League of Canada. He stressed that housing was the most urgent question of the day. Because of the war, the private market was largely unresponsive, little private capital was available for housing, and the cost of building materials and labour had soared. Adams therefore argued that we must have recourse to government aid: "The federal government is the authority under the War Measures Act, and housing workers is a war measure; therefore, this is primarily a matter for the federal government."

Now, this was very creative thinking, although for practical purposes the federal government remained largely unresponsive. It was in the middle of fighting a war; it didn't have a lot of money; and it considered housing to be a provincial responsibility under Section 92 of the British North America Act. Nevertheless, we begin to see in this period the change in attitudes towards housing coincident with the urbanization of Canada. No longer was the idea of government intervention in housing dismissed. Politicians were arguing about who had the constitutional responsibility. Sir William Hearst, Premier of Ontario at the time, was becoming particularly vocal about the need for the federal government to become involved in housing. Housing and urban congestion were discussed at a series of Dominion-Provincial meetings towards the end of the war. It dawned on governments that soldiers were coming back, and somebody had to do something to house them.

A Dominion-Provincial Conference was held less than two weeks after the Armistice. It brought strong pressure on the federal government to do something about the housing situation. So here we find an interesting paradox. We have the federal government telling the provinces that it was their responsibility to do something about housing. We have the provinces and the municipalities turning to the federal government saying "You have to come in because this is a national crisis."

We are going through the same debate today on the question of municipal infrastructure. The federal government is saying: "We were there once, but we don't have any more money. Therefore, it is not

appropriate for the federal government, given the deficit, to get involved in the big expenditure programs on municipal infrastructure, and it is not a constitutional responsibility for the federal government." Municipalities and provinces, of course, are exhorting the federal government to get back in because the federal government has the large scale expenditure capacity. Thus this debate is not new in the Canadian context.

The federal government was persuaded to act at the end of the First World War. It devoted something like $25 million in loans for housing. That was a significant amount of money in those days. Even then, though, the government didn't wish to risk a constitutional debate in Parliament by introducing new legislation. They resorted to the device of an Order-in-Council which was thought politically safer, even though at some later point Parliament would have to vote funds for the Order-in-Council. In introducing the motion for funding in Parliament, the President of the Privy Council again outlined the special circumstances that war had brought including, as he said, "the importance of providing employment."

All of a sudden we hear this term "employment" starting to creep into the housing debate on the grounds that housing would "really add to the national wealth and strength of the nation for the many men who might be thrown out of employment through the cessation of war." We start moving from the war to unemployment and employment as an issue that the federal government thought was important. When this request for money was tabled in Parliament, the opposition to it was only token. With the provinces and the municipalities exerting constant pressure, and the object of expenditures being war veterans, nothing was likely to stop it.

The records show that this first national housing program lasted from 1919 to 1923. But it really began to lose favour by 1921 when a change of government brought Mackenzie King to power. The programs by that time had seen better days. The coolness of the federal government might seem surprising, especially in the light of Mackenzie King's carefully cultivated image as a social reformer.

Part of the trouble was the persistent federal zeal in linking the housing program to the crisis of war. Perhaps the government in the closing days of 1918 had moved too quickly under pressure of the Dominion-

Provincial Conference. It readily gave the housing program an acceptable political rationale without taking time to think through the extent to which it could be, or should be, used as a turning point in federal philosophy. By being so closely tied to the necessities of war, the program lost its own defence when the war ended.

Also, the political climate changed; in times of war the population was ready to welcome government intervention in all sorts of fields. The pendulum was almost bound to swing the other way with peace. After the Second World War, for reasons I will talk about in a minute, the swing of that pendulum was relatively gentle; government activities never did return to anything like antebellum boundaries. But after the First World War there were very strong pressures to put private enterprise back on its throne. Government involvement in housing was one of the casualties of that view. So was Thomas Adams; he got fed up, got on a boat and went back to Britain.

The 1919 program did have some success--6,200 dwelling units were built in 179 municipalities. But the program was attacked as being inefficiently administered and very wasteful. From here on in, the resolve seemed to be that the private market would be relied upon to build housing. But the private market, as might have been expected, did not build houses for exactly the same class of people that the 1919 program had; the target was the confident and affluent new middle class, at least until 1929 when that market lost both confidence and affluence.

In 1926, 36,000 housing units were built in this country. However, the demand outstripped even that supply. And if any of these 36,000 housing units did anything to alleviate the growing urban slums in this country, it was very little, very indirect, and very unintentional. And so when Canada entered the depression, it had a serious housing problem, masked by the apparent vigour of new construction.

The housing problem, as you would expect, soon became visibly more dismal. By 1933, new housing starts had plummeted--they were less than a third of the level of 1929. Mortgage lenders were extremely nervous. They saw property values falling; they saw no end to depression;

and to make things worse, municipal taxes continued to rise because municipalities were saddled with most of the country's bill for welfare.

With the depression, municipalities became eloquent and political; they were not any longer simply creatures of the provinces. A vigorous and new national organization was formed in 1937 by two emergencies which united the municipalities of this country: welfare and housing. The cost of welfare was crippling municipal tax payers. And the municipalities lobbied hard for housing help on the basis of studies done in the early thirties in Halifax, Montreal, Toronto, Ottawa and Winnipeg.

Two of these studies were particularly influential: one was the 1934 report for the Bruce Commission in Toronto, and the other was a 1935 report on housing and slum clearance in Montreal. Despite some voices in Parliament decrying federal intervention in housing, Prime Minister Bennett deferred to the growing public pressure for action during this period by appointing a special committee on housing, headed by New Brunswick businessman Arthur Ganong. The committee was given a mandate to review the possibility of establishing a national policy on new house construction, reconstruction, and repair. Suddenly we were starting to worry about not only new construction but the existing housing stock as well.

Again the government was sliding into housing policy for ulterior purposes. In 1918, housing was a war measure; in 1935, housing created jobs. That's what Canadians wanted, more jobs. Either way, if the government decided to do something about housing, it could maintain that the unusual prevailing circumstances on employment were not a precedent for a long-term housing commitment.

So the government got in, but always on the basis that it had an excuse to get out: if the unemployment rate dropped, war ended, whatever might happen, it could back away. In less than two months, the Ganong committee concluded that the need for federal action was urgent; it recommended a national housing authority to provide employment. Like the Bruce Commission before it, the Ganong Committee implicitly rejected the notion that housing was only for temporary and special emergencies.

So this Committee for the first time started looking beyond short-term problems. It urged permanent financial institutional arrangements to solve serious and deepening social problems amongst the poor whom market forces had not helped. The federal government would give continuing financial and administrative support, establish standards, support new housing, clear slums, direct help to those most needing it. This was heady stuff--it broke with all precedent and tradition in federal attitudes to housing. It seemed to be giving government a vigorous shove on the way to policies which would eventually establish the post-war Central Mortgage and Housing Corporation.

If the government was moved, however, it was not quite in the direction or with the speed the Ganong Committee had in mind. Without waiting for the report, the government instructed W.C. Clark, the Deputy Minister of Finance, to start drafting what would become the Dominion Housing Act of 1935. Either from political direction or personal conviction, he went back to the idea that a housing policy should concentrate essentially on the immediate emergency problem of using housing as a stimulant to business recovery and, in his terms, "as an absorber of unemployment." Appearing before a parliamentary committee, Clark stated the principles on which the Housing Act was to be based. Always anxious to protect the public purse, he argued that housing should be used only as a short term implement to stimulate unemployment. He emphasized that government should not commit itself to long-term expenditures, since this "would have a negative effect on the housing market."

The resulting Dominion Housing Act was introduced in 1935 on the eve of national elections in which housing and unemployment would be the major national issues. One of its main provisions was a housing study to be undertaken by the Economic Council of Canada. The Bill also authorized the Minister of Finance to join with a lending institution or local housing authority to make loans for the construction of new houses, but not for the repair of old ones.

For the time being, the notion of doing something about the existing housing stock was abandoned. The Act did not establish a national housing agency, even though one had been discussed during debate. In fact, the government so suddenly downplayed its own initiative, that Sir George

Perley, when introducing the legislation, said that it was not a housing act, despite its title. It was an Act proposing to study the housing problem, an Act to meet some measures of the immediate problem of unemployment. Whatever Perley might say, the Dominion Housing Act was a milestone on the road to a national housing policy; at the very least, the bill demonstrably broke new ground in introducing the concept of blended payment mortgages and longer amortization periods.

Although the opposition contained its enthusiasm for the bill, as one might expect, it was not especially critical. Its main warning was that it would not meet the Minister's objectives for employment, house construction, home ownership by the poor. The opposition was right.

Newly re-elected Prime Minister King decided that he was not going to toy with this housing act; that maybe he would give it a fair trial. But the fair trial, in some respects, found that the Dominion Housing Act of 1935 was wanting. Lending institutions were unhappy because the Act capped the amount they could charge on loans at 5 percent. With no branches of lending institutions outside the cities of this country it didn't serve our vast rural population. It required a 20 percent down payment which largely excluded low-income groups. By 1938 only about 5,000 homes had been built under the Dominion Housing Act.

The government started tinkering again when it saw that the Act was not working well. In 1937 it introduced the Home Improvement Loans Guarantee Act. We just wound this up last year. At last loans were made available for renovations, but again the program had only limited success.

The first National Housing Act came in 1938. At long last the federal government began to acknowledge that federal assistance was needed to provide adequate housing for its own sake, not just to prime the economic pump. And from this Act we begin to measure the formative years of federal housing policy.

Part one of the Act re-affirmed the old Act, but it raised the amount available for loans to $20 million, a significant sum. It improved, but did not solve, the question of access to benefits for families living in remote areas. And the Act created the first modest management unit.

This lending provision in the National Housing Act was much more successful than the 1935 version of the Dominion Housing Act. In forty-four months there were 15,000 loan applications. The amount of individual loans started to decrease, an indication that lower-income earners were using the Act. The federal government put in about $30 million, with the provision that municipalities had to lower their property taxes to one percent during the term of the loan. It didn't work. Provinces did not pass legislation to allow municipalities to lower their taxes. Elsewhere, administrative problems arose. Some of the projects that got underway abruptly ended when the war started.

Part three of the Act was a part of the historic record, a tax compensation measure. If municipalities provided building lots for $50, the federal government would pay taxes on those units, provided that the total price of the house was less than $4,000. So there was a time in this country when you could by a building lot for fifty bucks, and you could build a house for $4,000.

Although the outbreak of war in September 1939 suspended building under the National Housing Act, it still was a national housing policy landmark. It proved the federal government could stimulate housing construction. It committed the federal government to a housing role and a housing policy into the indefinite future, once peace would return.

One more piece of important legislation came just before the outbreak of war. This was the provision of the Central Mortgage Bank. It was to have been operated by the Bank of Canada under a board of directors; any institution could join the bank by agreeing to keep its mortgages for farms down to 5 percent and on homes to 5.5 percent. Though none of this happened, it was historically significant. It was an indication of how far King and his Liberals had come in fifteen years: from a hands-off policy relying on the private market to a growing federal intervention. It also spelled out the nature of the intervention, and this is important to what CMHC does today. The federal government confined itself to the kind of stimulation that avoided conflict with the private development and construction industry.

The construction industry was apparently content with this view, but the lending institutions did not like the idea of a Central Mortgage Bank and they lobbied hard against it. The bank was a direct ancestor of CMHC. It was the brainchild of W.C. Clark, the Deputy Minister, and a fellow named David Mansur, who was persuaded to leave the Sun Life Company to become the General Superintendent of the new bank. Within three months, it was his job to close the bank he helped to start. But David Mansur came to Ottawa, where he still lives today. He became the first president of Canada Mortgage and Housing Corporation.

Up to 1944, no new housing legislation emerged. There was some easing of housing conditions in some areas as the soldiers went overseas, and money, which was impossible to find during the depression, was available in large sums to house munitions workers. The government created Wartime Housing Limited in 1941 for the narrow purposes that its title indicated. C.D. Howe, another great Canadian associated with CMHC, said: "This legislation is to take appropriate housing action when and where a shortage of housing is retarding the production of munitions and war supplies for the completion of defence projects."

We come full cycle. All of a sudden, everyone is backing housing, using war as the rationale. At the same time, the political and social climate began a sweeping change in this country. At its roots was a bitterness over the experience of the depression years. The images of poverty were etched in the minds of far more Canadians than those who rode the rails in search of work, lived in abandoned sewers, or watched their families starving. There was bitterness that a land so rich could not afford to feed or house its people.

And so, naturally, an unprecedented radicalism took hold in Canadian minds--it was of course the polite form of Canadian radicalism. It was the kind of radicalism, however, that led a narrow band of educated Canadians to take great interest in the increasingly articulate cries from Britain for social reform, most notably from the tremendously influential Beveridge Report of 1942. Some of the bright young people flowing into Ottawa persuaded Prime Minister King to take the Beveridge Report seriously as a wave of the future, whether he liked it or not.

Also from Britain came the loud voice of a chap named John Maynard Keynes, explaining how to prevent depression by government economic intervention. Even early in the war--for no one guessed how early it was and low long the war would last--Canadian voices were being raised about post-war Canada in general, and post-war housing in particular. Municipal politicians, who after all lived closest to slums and housing shortages, were unremitting in their pressure that something had to be done. There was a crisis coming and government had to act. As an unconscious throwback to the days of the Halifax explosion, they now tied their demands for housing to the interests of soldiers. Typical is Mayor John McQueen of Winnipeg: "To build homes to rent to people of low income, that is the great need of our country today. We've got to get homes built so that when a soldier comes back to live in our community again, there will be a healthy home for him." At the same time, community planning was becoming popular as a means to make housing investment more effective and to improve the quality of municipal life.

In 1944 the Advisory Committee on Reconstruction, chaired by McGill President Cyril James, published its final report, including an analysis of community housing and development. Two authors of that subsection were W.A. Curtis of Queen's University, and Leonard Marsh, a McGill social scientist. It was an impressive committee of social thinkers. Housing policy for the first time was put in a social context. The Curtis Report concluded that a housing program of large dimensions would be necessary for Canada after the war. This is not a surprising conclusion in itself, but it set the need at 606,000 new urban units and 125,000 farm houses. And it said that some 355,000 existing dwellings in this country needed substantial improvement. Even though no one in 1944 could have foreseen the extent of post-war population growth through immigration, these sober figures were startling in relation to any past experience of housing starts in Canada's history.

More than money was needed. Social adjustment was involved in the Curtis recommendation to help middle and low income groups to borrow. Under various lending arrangements, equity required from financial institutions would have to be reduced from 20 percent to 10 percent. To give low income people access to mortgages, the Curtis Report said there was a need for government mortgage insurance, public housing,

aid to cooperatives, and lower-interest loans for renovation. The report also said, let's use the Combines Investigation Act and let's eliminate sales tax to get cheaper housing by reducing the prohibitively high cost of building materials. The report called for a federal town planning agency; low interest long-term loans for municipalities for land assembly; federal grants for municipal planning; and a requirement that neighbourhood planning be a condition of federally-assisted mortgage loans.

One of the most significant recommendations in the James Report was that all the elements studied, like housing, should be considered together, not in isolation. "Social security is not something sufficient in itself, but part of a broad program for the improvement of human resources of the nation in which such things as housing, nutritional policy and education have important places." If the federal government was touched by the enthusiasm of the social reformers it had hired to prepare this report, it was still not convinced. The 1944 Housing Act which resulted from it fell far short of the Curtis recommendations; the new Act retreated to the logic of the past by justifying government action by the need to provide post-war employment. The Act was not designed to ensure shelter for Canadians as a right in and of itself, but to promote the construction of new houses, the improvement of housing and living conditions, and the expansion of employment in the post-war period.

In that last year of the war, expectations and optimism grew quickly. Talk of social reform in Canada was spreading from the most respectable places. The flood of servicemen was now returning from Europe; many of them were introduced to their first courses in civics through the army's own Bureau of Current Affairs, and they were becoming forces for social change. Tens of thousands of others were entering universities with bitter memories of both depression and war, determined that neither would darken their families' lives again. Parliamentarians, all of a sudden, were dealing with a very different political climate than they had known in 1919.

Canadians sharing ideas of social reform that had first taken root in Europe could find special Canadian reasons for action. Though Canada did not seem to have as rigid a class system against which they could rail, it certainly had a very vast geography. And only government intervention

could ensure that all Canadians, regardless of where they lived, had the same rights, privileges, and living standards. And that's what my corporation is all about today: pursuit of that public policy purpose.

Possibly with a mixture of nervousness and idealism, political leaders recognized the need for fundamental social change. It had begun already with such measures as unemployment insurance, but the momentum had to be preserved. In the continuing federal-provincial seesaw of power, war made Ottawa a temporary winner. It had, at last, the moral authority to show initiative in social planning which would have been unthinkable 30 years before. The public had learned to look to Ottawa for the solution to more of its problems as a result of the war effort. Canada was also economically much stronger. The government was taxing, and it had money to spend. The optimists saw in the industrial strength the source of new revenues to promote higher living standards and better social safety nets. The pessimists saw an industrial strength that had the means to combat the expected post-war depression.

Finally, as peace came to Canada, there was a bold new mood of change in Ottawa. For whatever reasons, Ottawa managed, in the post-war years, to attract a cadre of public servants with remarkable ability, idealism and capacity for effective action. They were not only people urging new ideas, but people ready and able to execute them. And so, suddenly, for national housing policy, and for CMHC, the time had come.

Thank you very much.

Lecture #2

Canadian Housing Policy, 1944-1967

By the time of the Great Depression, housing had become--second only to relief--the great national social problem.

Then, when war broke out, the move to the cities accelerated. In its first three years there was a 60 percent increase in urban war-related employment. Almost every mayor in the country was pleading for help from federal and provincial governments to meet a housing crisis that was steadily worsening.

As we found in Canada's earlier days, there was nothing like a world war to stimulate federal action on housing. In 1941, Wartime Housing Limited was created as a crown corporation to build temporary dwellings for temporary workers. Still not wishing to be accused of entertaining a national housing policy, Munitions and Supply Minister, C.D. Howe, insisted that this was not "a general housing project, but is confined solely to housing that is found necessary for the successful prosecution of the munitions programme."

Wartime Housing Limited did well. It built 26,000 rental units in six years. That was less than a third of those looking for housing in the cities, and of course this construction program did nothing to relieve the backlog of demand.

As we saw in the first lecture, a striking difference between the two world wars was the degree of post-war planning launched long before hostilities ended. There was an almost universal determination that veterans in particular, and Canada in general, should never return to the misery of the depression years. The federal government was in the unaccustomed mood to spend both moral and monetary capital to make a brave new world.

But there was the constitution.

C.D. Howe, who attained the reputation of being stopped by neither friend nor foe in human form, paused cautiously before the constitution in 1942: "Housing for the permanent population is the responsibility of the city or municipality, and therefore Wartime Housing Limited can only assist the local authority, but cannot assume the full burden."

The government, not knowing what should be done to reach the desired goal of decent housing without donning the boots of private enterprise, managed to get a lot of good advice. Moved by the British Beveridge blueprint for sweeping social reform, the government established an Advisory Committee on Reconstruction. Under its umbrella, a remarkably able group of twelve people under Professor C.A. Curtis recommended how to have "an adequate housing program during the years following the war." The Curtis Report, because of its far-reaching implications not only for low income housing but also for urban planning and development, was to have deep and lasting influence on government housing policy for decades. But not right away.

Though its first fruits seemed meagre, the 1944 changes to the National Housing Act began the modern era of national housing policy. But the government still felt it necessary to wrap federal action in a cautious cloak of wartime necessity.

Part V of the new Act more directly reflected the thinking of Curtis. Turning to planning and research, it was to finance the education of a whole new generation of professionals in programs starting first at McGill and expanding to eight universities. It also enabled the federal government to stimulate and support training, education and research, including the publication and distribution of reports. Some might argue that, in the long

term, this part of the Act was the most influential in the whole legislation. Yet it was included as an afterthought.

Even though the 1944 National Housing Act did not fully respond to most of the recommendations of the Curtis Report, it brought Canada closer than it had ever been to a national housing policy. The most decisive step along the path toward that goal was the creation of a continuing instrument of policy. That happened on December 18, 1945, when the Central Mortgage and Housing Act became law.

Such an Act was possible not only because Wartime Housing Limited was successful, but because C.D. Howe was convinced that it was successful. This outspoken defender of free enterprise, who had been far from enthusiastic about federal housing initiatives, had become a believer in Crown corporations. He was a firm advocate of a Crown corporation which would be both an instrument of public housing policy and an administrator of federal funds devoted to housing. Like the CNR, the CBC and Trans-Canada Airlines, this was to be the type of Crown corporation that is not only at arm's length from government departments, but performs, in part, much like a private corporation. Indeed, over the years CMHC has returned more than $700 million to the consolidated revenue fund, including more than $100 million in the last two fiscal years.

The first President was David Mansur who had enjoyed a distinguished career in Sun Life before being called to Ottawa in 1938 to head the Central Mortgage Bank. General Hugh Young, just retired as Canada's youngest Quartermaster General, was appointed Vice-President. It was a strong team. This was a good thing because CMHC did not have much opportunity for leisurely planning. On New Year's Day, 1946, the President started work. He was immediately faced with the problem of finding temporary accommodation for the families of 16,000 veterans, many of whom were attending universities. They were billeted in army huts moved to the campuses of nine universities. CMHC commandeered public buildings and hotels, including the old Hotel Vancouver and the Winnipeg Immigration Shed.

Soon after its incorporation, CMHC acquired the assets and staff of Wartime Housing Limited. They included 30,000 wartime houses to which CMHC added another 20,000, also for veterans.

And so, at long last, substantial and rapid progress was being made on Canada's housing deficit. Howe was able to report to the House of Commons that nearly 50,000 units had been built with NHA support in 1945, and the targets for the next two years were to be 60,000 and 80,000.

Late in 1946, housing research and community planning operations under Part V of the National Housing Act were given a big boost with the establishment of a research division in CMHC. Its mandate was to consult provincial planning authorities to find ways to implement community plans and to begin a community planning research program.

In April 1946, the government transferred to CMHC almost all its housing activities, emergency shelter, and home conversion programs. The National Housing Act was amended to permit loans for resource companies to build moderate and low cost housing for sale or rent to their employees. In that same year, Howe was warning the housing industry that if it failed to build the houses Canada needed, "then the Dominion Government will take a direct position in the housing field." In political ideology, constitutional theory and earlier personal belief, this was a revolutionary statement for him to make.

The fires of revolution were not burning uniformly in the Liberal Cabinet of the time, however. Prime Minister St-Laurent declared in October 1947 that: "No government of which I am a part will ever pass legislation for subsidized housing." Dr. Curtis must have shifted uneasily.

The sentiment of the Prime Minister was somewhat surprising because by the late 1940s public housing was not a revolutionary idea. The British Government, where the social thinking of Beveridge had influenced Prime Minister King, had long been building public housing. The United States had been subsidizing it. In 1947, Toronto bit the bullet and developed Regent Park North as a large public housing project with assistance to acquire and clear the site under the urban renewal provisions of the NHA.

Ottawa politicians continued to put their faith in increasingly favourable mortgage terms and other indirect financial incentives which were supposed to trickle down for the benefit of all. As the 1940s came to a close, it was becoming evident that they were wrong. Despite the vigorous building programs, more and more Canadians were unable to find housing they could afford.

In 1949 the Honourable Robert Winters, then Minister responsible for CMHC, admitted that housing would be a "long-term peacetime problem." The federal government was backing cautiously into a solution that clearly contradicted the Prime Minister's declaration about subsidies.

If the government had trouble with its conscience, at least it was spared by the opposition. Progressive Conservative critic Donald Fleming supported slum clearance and confessed to shock that so many families with children could not afford housing. He even urged rent controls.

The 1949 amendment to the NHA deserves recognition as an example of the creative thinking the federal government must employ to get things done in a constitutionally difficult land. Nothing was said about subsidies, but the law provided that the federal and provincial governments would share the 'deficit' on a 75:25 basis in joint housing operations.

Some critics have claimed that the government was not only observing constitutional niceties but also shielding the Prime Minister from embarrassment. It was starting public housing in the least painful way open to it.

Though more houses were built in the immediate post-war years than anyone predicted, the shortage remained serious and persistent. One reason was that the apprehended post-war depression never happened. Employment continued to be high while business and industry expanded. Low interest rates had a direct effect on housing demand.

A sudden interest in marriage at a younger age and a consequent baby boom coincided with surprisingly high immigration. In 1945 there had been 15,000 newcomers. In 1952 the figure rose to 211,000 before levelling off. By 1950, when the Korean War was providing a brand new

stimulant to the economy, the rate of house construction was falling. The problems of scarce materials in the immediate post-war years had solved themselves, but the problems of financing were becoming worse. Purchase of a house required a down payment of from 20 to 25 percent of its value; in small communities and rural areas, the down payment could be as much as 50 percent. There were shortages both of mortgage funds and of serviced land. The final discouragement was sharply rising municipal taxation.

Critics in the House of Commons accused CMHC of serving the needs only of the upper third of the country's income earners. The housing shortage was estimated as high as 700,000 units.

When a new National Housing Act was brought down in 1954, there was little quarrel with its much more vigorous policy. In the search for new mortgage funds, the main change was the entry of the chartered banks as lenders in the housing market. Instead of offering direct loans as the government had done since 1935, CMHC would insure long-term mortgages financed by private lending institutions. Requirements for down payment were dropped to 10 percent. This set in motion a long process whereby the Corporation eased access to home ownership and took pressure off the demand for subsidized rental housing by relaxing the terms of mortgage lending.

In springing loose mortgage money, the new Act was a marked success. In one year the number of new loans jumped by more than a third. Between 1954 and 1956, banks financed more than half the units built under NHA.

As a consequence of the 1954 Act, most Canadians who could afford mortgage payments were able to find financing. Most, but not all. The banks were happy to serve city residents, which they could do with little administrative expense or difficulty. But Mansur records:

> "We had a dreadful time in the early years getting lending institutions to make loans in remote areas. They didn't want to send employees into the hinterland to make one or two loans. It just was not economical... The lenders were opposed in principle to the government getting into the

lending business, but they were reluctant to change their way of doing business."

To anticipate the story a little, in 1957 the Diefenbaker government directed CMHC to re-enter the direct lending field so that all Canadians, regardless of place of residence, could get mortgage financing.

While the new Act reflected deepening government responsibility for low income earners, progress on low cost housing was modest.

With the passage of the 1954 Act, David Mansur decided that his major objectives had been achieved. He retired at the end of 1954. As he said in a classic understatement, "I decided there were other things I could do." For the next ten years the President was Stewart Bates, a different person with different priorities. Recently Deputy Minister of Fisheries, his beginnings in Glasgow gave him strong social concerns and a deep personal interest in the distribution and quality of housing.

The Corporation which he inherited had by now a headquarters staff of over 300, five regional offices and a network of local offices from coast to coast. Until July 1952, it worked in the spartan rooms of Number 4 Temporary Building just west of the Supreme Court. The Board of Directors decided that CMHC should make a statement of corporate independence by building its headquarters well beyond the shadow of the main government complex in downtown Ottawa. Its setting in spacious parklands and its red brick Georgian style architecture are attributed to Vice-President Hugh Young who had been much influenced by the Garden Cities of England. The prototype for CMHC was the Town Hall of Welwyn.

From this new building, Stewart Bates soon made his own personal mark. In a milestone speech a few months after he took office, he proclaimed his belief in the city as the major crucible of social and economic change, and in housing as the major instrument to build the city. He quietly rebelled against the conventional notions at the time, which saw housing circumscribed by the mathematics of starts, and down payments, and lots bulldozed into the simplicity of empty pieces of paper. "Must we look forward to wholly conventional living in our North American Cities?" he asked. "Lives all alike in standardized subdivisions? This is the ideal

that seems to prevail among governments, builders and planners ... If environment has any influence on character, the one we seem to be providing has severe limitations. It seems aimed at diminishing the individual."

Within the Corporation, thinking and planning took on a new direction with the formation of what he called the Advisory Group, a small committee of creative people who were encouraged to develop fresh ideas on how the Corporation could improve the nation's houses and its cities, thus raising the quality of Canadian life. Its members had a profound effect on CMHC and housing in Canada.

Twenty years later the cycle was to repeat itself with the establishment of the rebellious Policy Planning Division, which for one memorable moment seceded entirely from the Corporation and went to work above a beer store. But that is a story for next time.

Though such a ginger group was bound to have its critics, it was an interesting time in the life of the Corporation. To put intellectual ferment into perspective, one has only to recall the fixed and limited objectives which had been publicly drawn by the Prime Minister and Howe, as well as by Howe's successor as Minister responsible for CMHC, Robert Winters, who was cast in the same mould. They probably thought that they had come a long way by tolerating a permanent peacetime federal involvement in housing, and they had. But they were certainly not ready to embrace the idea that national housing policy should be a major instrument of social change.

Many people in CMHC's Head Office, as it was then known, thought it should. In Canada the revolution in thought on the quality of community life did not spring so much from the universities, from professional associations or even political parties. It came, of all places, from a Crown corporation which was stimulating others to think and act.

In 1956, amendments to NHA gave a new stimulus to urban renewal, especially in urban cores, through more flexible rules on the uses to which land could be put, and through the funding of studies to assess which parts of municipalities required action.

The year 1957 marked the close of a long era of Liberal government. It coincided with worsening economic weather. The banks were failing to come through with the mortgage money needed as interest rates exceeded the legislated limit of 6 percent.

Howard Green, now Minister responsible for housing in the Diefenbaker Government, fundamentally changed one established operating principle: the gradual withdrawal of the Corporation from direct lending. In the decade following 1957, CMHC directly funded more houses than the banks did.

One can only speculate if and when that shift would have come had there been no change in government. Perhaps it would have taken longer, but in general it may be concluded that housing policy was rarely an area of sharp party differences in Canada. The opposition was always vocally critical of the shortcomings of current operations, but was also generally supportive of whatever remedial legislative measures the government brought before the house.

Typical of the uncontroversial extensions of housing policy was the pair of NHA amendments brought down in 1960. Authority was given for loans to build sewers; in the next six years $208 million was advanced. And there was provision for loans to build university housing--a farsighted program that anticipated the pressures of the baby boom in the late 1960s.

One identifiable change with the new government in the late fifties was in housing quality. Mr. Green and Mr. Walker after him, wanted to move to smaller houses on smaller lots. David Fulton, who followed Mr. Walker in 1962, brought greater ministerial interest in urban renewal.

Throughout all of this, the social philosophies of Stewart Bates were controversial, and there are those who raised eyebrows at a perceived tendency to lead rather than to follow in the tango of Ottawa politics. Few of his critics would deny his intellectual capacity or integrity. With the passage of time, most would probably grant that his alleged social radicalism came at a good time in the life of the Corporation. He attracted gifted people with his sense of mission, and he helped develop the Corporation as

a creative institution when it might have slipped into a long and safe existence only as an efficient banker.

In seeking to trace the development of a national housing policy, we have been looking particularly at the legislative scene. It has been the most important reflection of a national housing policy and, until the coming of CMHC, almost the only reflection. But CMHC itself was given the authority and responsibility to make its own contribution to housing policy. As its instrument it used Part V of the National Housing Act.

What made Part V one of the most significant foundation blocks of national housing policy was the leadership it provided in new ideas and in the training of people to develop them.

The Corporation supported its first students at McGill's School of Architecture in 1946-47. British Columbia followed in 1951-52 and then the Universities of Manitoba and Toronto. A network of eight professional schools was linked to another half dozen academic programs providing planning education and research opportunities across Canada. Some of the names of the students supported in the early years include Brahm Wiesman whom you all know, and Tommy Shoyama, later to become a Deputy Minister of Finance, and Ray Moriyama whom you know of.

Part V became law at a time when bright young people in government and universities were dreaming dreams about the post-war world, and when politicians were issuing warnings against permanent federal involvement in housing, and especially in social housing. In these circumstances, and with so much concern about the constitutional limits of federal programs, Part V was very radical legislative action indeed.

It is hard to know whether Members of Parliament, or even Ministers, saw the potential implications of Part V. It attracted no criticism from any corner of the House of Commons or from provincial governments. And in the forty-four years it has been on the statute books, it has attained institutional status.

Other spin-offs from work at CMHC's Head Office were the Canadian Housing Design Council and the Community Planning Association

of Canada. In all these ways the management of CMHC, particularly when Stewart Bates assumed the presidency, was demonstrating its fundamental commitment to quality in housing and urban planning. The political, economic and social facts of life in that era dictated a special priority for housing starts, but the need for quantity never excluded the search for quality.

If I may, for a moment, anticipate our story, the seeds of housing quality introduced in the 1950s are producing their rich harvest today. Then it was hoped that at some time in the future, Canada's principal housing needs would at last be met by a combination of industry, local and provincial governments, leaving national housing policy free to make quality its first priority.

After some twists and turns in the road, though not yet here, that time may not be far off, at least in our urban areas.

In 1963 the election of the Pearson government brought a wave of social legislation. Its first important law was a set of sweeping changes to the National Housing Act the next year. Urban renewal got a large boost. Also, for the first time the words "public housing" appeared in the Act. Loans of up to 90 percent were authorized to non-profit charitable or government corporations to buy or build low-cost rental housing. This brought provinces into public housing in a significant way through the creation of provincial housing authorities.

Professor Albert Rose, one of the most informed critics of Canadian housing policy, called the 1964 amendments:

> "A turning point in Canadian housing history. From that time on the whole question of whether slum or blighted areas were to be cleared, the social questions accompanying the process of re-housing and relocation, the whole question of whether low-income persons and families were to be offered decent and adequate housing at a price they could afford--these and numerous related social questions were put squarely in the laps of the provincial governments."

By the mid-sixties public housing for the poor, the elderly and students was being created on a hitherto unprecedented scale. At the same time, conventional housing starts levelled off, and there was a shift toward rental housing. The banks had been taking a smaller role in mortgage lending since 1959 when the 6 percent ceiling on interest rates effectively removed them from mortgage lending. To remedy this situation, a 1966 amendment virtually freed NHA interest rates.

With that legislation, the period covered in this second lecture draws to a close. In 1967 Canada observed its Centennial in a mood of national celebration and seemingly endless introspection. The most successful world's fair of the century was a focus of enormous pride and optimism. While waving its newly approved Canadian flag, the nation also learned immensely more about its history than it had ever done before, owing to a flood of books, magazines, television, film and radio broadcasts. It focused its thoughts as never before upon the future.

The country had been changing fast. By the Centennial year, three-quarters of the population lived and worked in cities. Two-thirds of those were concentrated in large cities and metropolitan areas. After World War II, 85 percent of new housing was single family homes. In 1961 the rate dropped to 70 percent. In 1964 almost half of all new housing was apartments and other multifamily dwellings.

Such changes made life more difficult for the custodians of a national housing policy. It was work enough to wrestle continuously with the absolute deficit in affordable housing. They had simultaneously to cope with the fast-changing face of Canadian cities, as well as the changing expectations of those demanding or occupying housing.

Within twenty years we have moved from vigorous back-room debates on whether the federal government should be permanently in the housing business at all, to a leadership role in not only house building but in the nature of communities.

At the beginning of this period, a comprehensive housing policy was still an elusive idea. By the end of the period it had a place as a vital part of federal social and economic policy: a more important place than anyone

then realized. Canada was on the eve of an explosive experiment in urban affairs. It was the beginning of a new era of vast changes in the housing environment, of quick responses to them. And of upheaval at CMHC.

Lecture #3

Canadian Housing Policy, 1967-1984

This is the third of four lectures on the history of Canadian housing policy, and the last dealing with history itself. We now move from the late 1960s, through the seventies, to the early 1980s.

We are about to look at a time of extraordinary housing activity. I am referring not just to the number of housing starts. It was extraordinary in the degree of government intervention in the creation of housing and in the shaping of the communities where it was built. With the possible exception of the very early days at CMHC, this was by far the most exciting time for housing policy.

To see it in perspective we should remind ourselves of how far federal government housing policy had come in twenty-five years. Within the memory of most of those who debated or designed the new directions, any federal action at all in housing had once been deeply suspect. In two world wars, government had cautiously become involved on the excuse of military need or veterans' welfare. Between the wars the federal government retired as far and as gracefully from the housing field as it possibly could. With the advent of CMHC in 1946 the federal government became permanently involved in housing in response to strong political pressures and very evident need.

By 1968 Canadians concerned with housing could look back twenty years with some satisfaction. The housing crisis of the 1930s and 1940s, to

which urban mayors had drawn strident attention almost as an annual Canadian rite, had passed. Most Canadians were well housed. This happened in part because of federal willingness to spend money on an unprecedented scale to promote decent housing; also, CMHC had proved an effective instrument of government policy. Progress was attributable, also, to the growing commitment of provinces, now willing to complement federal efforts and to create their own housing organizations of professional competence. And, of course, credit was due to the housing industry which proved to be an effective engine of growth.

When we say that "most Canadians are well housed," we must recognize the substantial minority that was not. The common solution for this group was public housing, about whose quality and philosophy serious doubts were being cast by the late 60s.

Nevertheless, there was a sense that, even if public housing was not the right answer to poverty, some kind of government intervention could overcome social and economic inequities. The readiness to experiment was evident.

With this third phase of housing policy, Canada's long period of relatively smooth prosperity and economic growth was left behind. After the heady and self-congratulatory centennial of Confederation, there was turbulence ahead for Canadian society.

There was political turbulence which moved from majority to minority government. It was a time, also, of constitutional development, when housing inevitably was caught up in the power struggle between the federal government and the provinces. The sudden strength of Quebec separatism also affected federal priorities.

There was economic turbulence with unemployment, galloping inflation, wage controls, a continuing energy crisis, and seemingly astronomic interest rates. Between 1973 and 1984 there were three serious economic recessions.

There was social turbulence as every level of government began to reap the harvest of twenty years of fast urbanization. The population had

doubled since World War II. By now three-quarters of Canadians lived in cities. Poverty, which tends to be hidden in rural areas, was suddenly visible.

The stage was set for unprecedented federal involvement in housing policy. At the same time, people showed a growing readiness to work on local housing solutions, rather than to leave action to broad national programs alone. In short, the so-called third sector--the non-profit and co-operative groups--began to appear. With active support from CMHC it was to become the main instrument of delivery of social and low income housing.

This period was particularly interesting for another reason. In the long, slow pendulum swings of direct federal involvement in communities, as well as in housing, the 1970s recorded a movement of the pendulum to the left. The manifestations were the creation of the Ministry of State for Urban Affairs, the dabbling in tri-level decision-making, and the many quick adjustments in housing programs for reasons that sometimes went much beyond considerations of shelter alone.

In 1967 the overture to the new period was played by the Economic Council of Canada. Its fourth annual review dwelt on the consequences of the urban growth rates which by then outstripped any other industrially advanced nation.

A year later the Canadian Welfare Council convened Canada's first national housing conference. The twenty-one conference recommendations emphasized quality of life in the community, community consultation, and more choice in location, design and form of tenure. They showed the influence of the strong community development movement of the 1960s. To dispel any lingering doubts about their meaning, delegates insisted that housing was as socially essential as eduction.

The federal government itself became more actively involved through the creation of the task force on housing and urban development. Unusual for a group of this kind, it was chaired by the Honourable Paul Hellyer, the Minister of Transport who was also responsible for CMHC. His own experience as a house builder and his passionate interest in urban

problems led him to take on the job. Even more unusual was the date he set for completion of his work: four months for study and two more months for a report. His critics accused him of having his report drafted before the task force convened. In any event, he met his timetable.

The Hellyer task force castigated government and industry for the inadequate supplies of affordable housing to respond to the new kind of urban household or to serve the needs of the poor. CMHC was blamed for a failure to adapt quickly to changing accommodation requirements and urban development. Planners, architects and other professionals were given low marks for their inability to create interesting, varied and pleasing designs for houses and the communities that contained them.

The strongest attacks of the housing task force were directed at large public housing projects which they called "ghettos of the poor." The task force pushed in the direction of limited dividend, non-profit and co-operative projects. Meanwhile it urged that all large public housing and urban renewal projects be put on hold.

Most controversial of all its recommendations was the creation of a federal department of housing and urban affairs which would have wide-ranging research and information functions in support of a strong federal presence.

Hellyer's report had a difficult time in a cabinet which did not share his belief in bold housing interventions. Frustrated by the inaction, he resigned in April 1969, made public his disagreements with the Prime Minister, and finally crossed the floor of the house. If the creation of a ministerial crisis is a mark of political importance, housing had arrived.

That was evident within weeks when Prime Minister Trudeau, reacting to the political maelstrom created by Hellyer, declared an unusually strong and sudden commitment in principle to housing: significantly, it was made to the federation of Canadian mayors and municipalities which had been one of the most persistent advocates of better housing for 30 years. Then he appointed the Honourable Robert Andras as Minister responsible for CMHC. It was the first time that a member of the cabinet had been able to devote his whole time to housing and urban affairs.

Mr. Andras was indefatigable in his public campaign on behalf of housing, urbanization and the federal role in communities, soon floating the idea of a federal Ministry of Urban Affairs. The principle was included in the Throne Speech on October 8, 1970. An Order-In-Council proclamation, unanimously supported in the House of Commons, legally created the Ministry of State for Urban Affairs on July 1, 1971.

Peter Oberlander was appointed Secretary, that is Deputy Minister, of the Ministry. Harvey Lithwick of Carleton University, who had just completed a study of urbanization for the Minister, was designated assistant secretary in charge of policy and research. Lithwick had been critical of federal housing policy, notably its alleged failure to comprehend the inter-related nature of the problems in the wake of rapid urbanization. Convinced that the federal government was not changing its ways, Lithwick resigned within a year.

Even if changes in policy were not immediately evident, research on housing and urbanization was becoming a growth industry. CMHC commissioned a massive series of studies which were to influence policy development in general and the housing legislation of 1973 in particular. Michael Dennis from Toronto studied public housing. Glen Milne from Carleton University looked into urban renewal; and George Seadon, who eventually went to the National Research Council, examined municipal infrastructure.

To no one's surprise, problems arose through the apparently parallel work in CMHC and in the Ministry. MSUA was convinced that it had been given a clear and exclusive mandate for policy development, while line departments and CMHC would continue to operate programs. The MSUA would also co-ordinate the housing and urban programs of all federal departments and agencies.

Such wide terms of reference could not be accepted enthusiastically by those who were already well established in the housing field. Just as MSUA was being established, the Minister created in CMHC itself a new policy planning division headed by an experienced and colourful public servant, Walter Rudnicki. It produced a flurry of analyses and reports, some prepared internally, some by outside consultants. This work did much

to move program emphasis from the arithmetic of housing starts towards the social responsibilities of society to the poor. Rudnicki, with an intense personal commitment to native people, was largely responsible for the Rural and Native Housing Program. It was put into effect soon after his 1973 departure from the Corporation in a bitter public debate with CMHC president William Teron over the handling of secret policy papers. Rudnicki was eventually vindicated.

Thus, at this time of ferment, there were evident tensions within the upper ranks of CMHC itself, as well as with the Ministry. It was nevertheless a time of great productivity in housing policy. And, as for experimentation, nothing seemed more constitutionally innovative than the Ministry's short-lived foray into the troubled waters of tri-government consultation.

The first tri-level meeting was held in Toronto in November 1972, the second in Edmonton the following year. Loud words of praise and hope came from almost every direction after the first conference. The apprehensions, while more muted, were to prove even stronger.

Municipal leaders especially welcomed this unprecedented federal interest in municipal affairs. It gave hope of new money for housing and community development. Perhaps a more subtle attraction was the hope of loosening what some mayors saw as chains of bondage linking them tightly to provincial authority. The federal government had no such agenda, but it was hard to persuade some provinces that federal interest was free of constitutional threat.

While tri-level consultation lurched along, progress was made on less embattled fronts. The MSUA was Canada's representative at the United Nations Conference on the Human Environment, and was instrumental in getting UN backing for a Canadian Conference on Human Settlements--the milestone Habitat conference held in Vancouver in 1976.

This was the last triumph of the Ministry of State for Urban Affairs. The obvious provincial pressures clouding its future were matched by subtler offensives by the Ottawa bureaucracy which would happily live without co-ordinating ministries. These pressures, together with possible modest

political gains from any announcement of government belt-tightening, brought the closing of the doors of MSUA in 1978. There was deep regret among many, relief amongst others. The provinces were gratified, for the closing of MSUA seemed to signal a federal retreat, not only from the urban affairs sector but from a wide and threatening constitutional salient.

Rather quickly, the federal government seemed to lose its enthusiasm for urbanization. This is not to say that housing programs were to be given a low priority in the years ahead. On the contrary, there was to be active policy manipulation, but by the middle of the decade it was in a different context than before. New factors increasingly intruded, like the level of unemployment, interest rates, and the energy crisis. Housing construction was seen increasingly as an important cylinder in the national engine of growth, and perhaps less as a national human commitment. In other words, housing policy tended to develop in an economic rather than in a social context.

But to go back in time for a moment, early in 1973 two forces converged to produce some of the most far-reaching changes to the National Housing Act in 20 years. Within CMHC, the focus had shifted to social housing. About the same time, the Trudeau government had just been returned to power as a minority. This gave the NDP a chance to use its weight on social legislation, and it did so when changes to the Act were proposed. Thirty-six amendments were made to the Bill in the House of Commons. In June, Canada had 10 new housing programs mostly devoted to social housing and municipal planning. Many of the programs were based on social need, some sought to stimulate the economy, and others did both. The three most influential programs were more than two years in development: the Residential Rehabilitation Assistance Program, or RRAP, the Neighbourhood Improvement Program, or NIP, and the Assisted Home Ownership Program, or AHOP. They provided innovative approaches to the shortage of housing: revitalizing the old instead of writing it off; building the community with community participation; helping people break out of the cycle of poverty by contributing to ownership instead of underwriting perennial social housing.

The 1973 amendments also provided money to stimulate the formation of new communities as a response to unceasing urban sprawl and

excessive downtown densities. The federal offer was never taken up, nor was it pursued much in Ottawa.

The social housing and residential rehabilitation programs of 1973 have largely survived into the present. The loans and subsidies for infrastructure and land assembly, the Neighbourhood Improvement Program and the Assisted Home Ownership Programs, however, were terminated in two stages beginning in 1978 and culminating in the eventual cancellation of the omnibus community services contribution program.

The energy crisis, which lasted from 1974 to 1976, triggered the worst depression since World War II. Housing starts, especially of rental units, quickly fell from the 1976 all-time record of 273,000 units. Metropolitan vacancy rates were down to the one percent to two percent range. Then in 1975 and 1976, came wage, price and rent controls.

The government response to the downturn in housing was controversial. Finance Minister John Turner introduced tax incentives, rather than housing subsidies, to spur construction starts. Tax incentives have their advantages. They allow a government to act flexibly and inconspicuously without apparent cost to the taxpayer. They are conveniently regarded by some in the private sector as non-interference in private enterprise. On the other hand, they are held to be less controllable and cost-efficient than direct subsidies and are a relatively unwieldy instrument for social policy.

The government's main tax incentive program for housing was MURB--Multiple Unit Residential Building--to encourage investment in rental accommodation for middle income tenants. Other programs encouraged future home buyers to save for down payments, contributed to the costs of mortgages held by low-income families; and supported builders of houses for moderate income families.

In 1974 the government began the practice of announcing new housing programs through the budget. Between 1974 and 1984, all but one of the 13 budgets announced new housing programs or increased funding for existing projects. One result was that responsibility for starting some of the government's housing programs shifted from CMHC to the Department of

Finance. Though the Corporation was responsible for administering most subsidy programs, it was not necessarily involved in planning all of them: political and economic decisions sometimes tended to be pasted together at the last moment at a high political level. By 1979 tax expenditures for housing were about three times greater than all direct subsidy programs delivered by CMHC. It was not an auspicious time for sound planning.

In 1977 the Prime Minister requested a review of federal social policy on shelter. The result was a strong case in favour of shelter allowances, which eventually faltered, and a somewhat reduced federal role in direct program delivery. Rent supplements were increased, and low income housing programs were modified to promote income integration and project development and management by non-profit and co-op housing groups. Private sector capital was to replace government loans for these projects.

Studies continued as the government felt itself whipsawed between competing housing priorities, budget realities, and changing public attitudes. A federal-provincial task force on the supply and price of serviced residential land was chaired by Toronto lawyer David Greenspan in response to skyrocketing land and house prices in the mid 1970s. It concluded that red tape, lot levies, high-priced municipal services, and tax policies all played some part in the problem, but none was solely responsible. Simple market demand was the main single culprit.

A federal Task Force on CMHC, established by the newly elected Conservative government in 1979, examined the implications of privatizing corporation activities. A serious challenge was made to the concept of public mortgage insurance, but in the end the concept was vindicated by its critics. The process was to be repeated five years later by the Nielsen Task Force, with the same result.

The 1981 Canadian Real Estate Association's all-sector national housing conference was especially notable for the diversity of the conclusions it reached, beginning with the assurance of many delegates that there was no housing problem at all. A year later, the Canadian Council on Social Development, which did not subscribe to this view, sponsored its own symposium on the rental housing market and housing allowances.

Worry over spiralling interest rates in the early 1980s now pushed normal social housing programs to the sidelines. Government felt insistent pressures from home owners facing mortgage renewals; from tenants in cities with near zero vacancy rates; from low income households unable to find affordable housing; and from the residential construction industry faced with failing demand and rising money costs.

Between 1971 and 1981, housing prices rose at almost double the rate of the consumer price index. Housing became an important issue in the 1979 federal election. The Progressive Conservatives promised to make mortgage interest and property tax payments tax deductible, but no change was made by the short-lived Clark government.

When the Liberal government returned to office, Canada was on the eve of the serious 1980-81 economic downturn. Again the government resorted to a combination of tax expenditures and direct subsidies. It started four new home ownership programs and one rental supply program. The expired MURB program was reintroduced. Finance Minister MacEachen estimated that it would cost $15 million for MURB to reduce shortages of rental accommodation and stimulate construction. That was a low guess: by 1982 it actually cost $237 million.

Other measures--none lasting very long--helped prospective home buyers, builders of rental units, and holders of large mortgages.

It was, then, a fast-changing, perhaps confusing range of programs that responded to the needs of the 1970s and early 80s. One safe conclusion is that housing was certainly on the national agenda. The measure of its success is subjective, for both failures and successes of programs could find explanations in factors well beyond housing, and, in some respects, outside the control of any government.

There is no doubt that the annual tinkering with housing programs put a heavy burden on both public and private interests down the line. Long-range planning for either public good or private profit--or both--was almost impossible. Public involvement in housing policy became increasingly difficult when the theory and practice of government intervention changed almost as often as the Income Tax Act. But in the end

the residents of the units didn't much care how or why their houses got built. Nor did they balk much at the lack of long range planning. They simply moved into better houses and started an improved new life.

The stage was set for another thoroughgoing review of housing policy when the Conservative government took power with a strong majority and a mandate for change. The re-examination of policy, particularly with respect to social housing, took place on a wider stage than ever before. There was extensive discussion with industry, with other governments, with representatives of the third sector, with consumers of housing and everyone who had a special interest or view to express. Philosophy, policies and programs were about to be profoundly adjusted.

Lecture #4

The Great Housing Policy Debates: What Have We Learned?

1. A Long Path

In a century and a quarter, we have come a long way. Many personalities have played important roles in the story as it unfolded. Some were politicians: Clifford Sifton, C.D. Howe, Lester B. Pearson, and Ron Basford. Others were bureaucrats and academics: Thomas Adams, C.A. Curtis, Stewart Bates, and Bill Teron.

The state of housing in Canada changed little in the first fifty years after confederation, not necessarily because we were well housed, but because we had modest expectations. It occurred to almost no one that government would do anything about the buildings we lived in. Two World Wars, separated by the great depression, finally fixed the idea that the government of Canada had responsibilities for seeing that the nation was decently housed.

Before moving to the fourth and last of these lectures on housing policy, I would like to express publicly my appreciation for some of the people who have helped me in the preparation of the series. If you have commendation for this history, it is they who deserve it. If you do not agree with the conclusions, you must direct your criticism to me.

First I thank David Hulchanski, Director of the Centre for Human Settlements, and Alan Artibise, Director of the School of Community and Regional Planning here at U.B.C., for putting together this lecture series. I must also mention Peter Oberlander, whose career spans the heights of teaching, research, and government administration. Though he may be most remembered for leading the Centre for Human Settlements at the University of British Columbia, I think of him as an old friend, as the principle instigator of this series, and an enormous supporter in their preparation.

Particular credit is due to Arthur Fallick, Research Associate in the Centre for Human Settlements, whose painstaking digging and writing produced a record of the greatest value.

In an attempt to demonstrate that Ottawa is not entirely dependent intellectually on Vancouver, I will add four other names: Doug Stewart, who is the executive director of research and development at CMHC; you will be puzzled if I also include Chris Terry, now the Director of the National Aviation Museum--during the preparation of most of this series he worked with Mr. Stewart, often facing unreasonable deadlines; finally, I thank Bob Phillips and Debra Darke of Ottawa for their assistance on the series.

The history of the past forty-three years, which have been the years of the Canada Mortgage and Housing Corporation, has been marked by innovation, experiment, withdrawal, and advance in government involvement, as well as by many different approaches to housing. Not everything worked. Not every problem was solved. But at the end of that era we have had the statistics and the visual evidence to prove that enormous advances have been made in the standards of both our housing and the communities in which these homes are located.

As we reflect on our history, three general conclusions emerge:

1. Government has moved from non-involvement in housing, through deep involvement, to a realization that sound housing policy is based on interlocking partnerships among all levels of government as well as between the public and private sectors.

2. It has become a universally accepted assumption that housing and, more broadly, the wider urban community, are enormously important to the standard of living for all Canadians.

3. The force of personality and the serendipity of circumstance can have as much to do with the development of policy as careful planning and analysis.

Some housing issues have been largely laid to rest as time has produced unanimity or consensus. Other questions continue to deserve our attention since they periodically reappear on the scene.

Today I am going to cover six of these issues:

- the federal commitment to housing
- the constitution
- shelter allowances
- sale of the public housing stock
- rent controls
- mortgage interest deductibility

I would like to end this series by suggesting how these lessons can be applied in the future.

2. *The Great Debates*

A. A Federal Commitment to Housing

An issue that has arisen with surprising frequency is a questioning of the importance of housing among federal priorities. In some corners today there is concern that the federal government is sliding out of housing. This concern has been exacerbated by the presence in Ottawa of the Expenditure Review Committee, whose job it is to help the Finance Minister assault the deficit. But it seems that people have confused the changing role of the federal government in program delivery with its leadership and financial commitment.

If the federal government is getting out of housing, then it is certainly taking a long time to do so. Perhaps part of the misunderstanding is that the full measure of federal support for housing is less clearly identifiable and less visible than public expenditures on the housing programs administered by CMHC. However, as Robert Adamson, a former vice-president of CMHC, remarked:

> "Public expenditure on housing subsidies through CMHC social housing programs are minuscule by comparison to the housing expenditure component of Canada's formidable income support and security programs..."

The federal government spends millions of dollars each year through the Canada Assistance Program to help families on welfare with their housing costs as well as to support people in nursing homes and other special purpose housing. Part of every dollar paid in old age security cheques or guaranteed income supplement payments is spent for housing. The same principle applies to all federal programs that help Canadians with their living costs, such as family allowances and unemployment insurance. Part of all of those payments is inevitably spent on housing.

There is another kind of federal support for housing which is almost invisible. It is provided through our taxation system. For instance, most Canadian families, when they sell their houses, make a substantial profit. In many countries that profit, or capital gain, would be taxed by government and would yield substantial revenues. In Canada, that gain is not taxed. That is, for all intents and purposes, a huge federal contribution towards housing. Existing housing is one of the exemptions listed in the proposals for the goods and services tax, and substantial rebates on new houses are planned. It is estimated that this will cost the federal government $500 million in 1990-91. Residential rents are also exempted under the proposed GST.

And then, of course, there are the more direct, easier-to-identify federal expenditures on housing administered by CMHC. CMHC's expenditures on social housing programs, which are growing each year, now amount to $1.7 billion. The federal government, with its provincial partners, helps households in about 47,000 new and rehabilitated units a

year. In 1988, CMHC insured nearly $10 billion in loans on about 150,000 units. That means that insurance in force is about $45 billion; or, to put it another way, one Canadian household in four has benefitted from CMHC financing. This kind of direct support for housing is easy to see and to measure.

To the direct subsidies, you should add the federal expenditures on housing research, including market analysis and the dissemination of technical information. Last year CMHC spent $12 million gathering and communicating information about housing and communities. This research examined a wide array of issues, from the protection of buildings against salt to the projection of future housing demands.

The continuing national investment in housing--direct and indirect, visible and invisible--is enormous and growing steadily.

B. The Constitution

Although some might argue that housing is a provincial responsibility, under the property rights provisions of the constitution, housing is much more than property. When we talk about our homes, we are talking about the place which shelters and protects our families, a place which is very much an expression of ourselves. Housing is a necessity which, fortunately, most Canadian households can afford. Housing is also an important investment; for most householders, their major asset.

On another level, housing is an important sector of the economy which affects, and is affected by, economic and fiscal policy. Housing encompasses many things. Some of these, such as income redistribution and the regulation of national macro-economic performance and capital markets, are clearly areas of federal jurisdiction. Others, such as planning and land-use regulation, are areas of municipal and provincial interest. This complexity makes strict constitutional interpretations unclear; and when the law is less than clear, we look to practice. The general acceptance of a federal presence in housing is no longer even debated, except by the uninformed.

C. Shelter Allowances

After 10 years, there are still debates on the best means to help those who cannot house themselves in the private market. I am sure the term "shelter" or "housing allowance" will ring some bells.

Help can be given to low-income families either by building subsidized housing or by subsidizing the rent of privately-owned quarters. Shelter allowances are an example of the latter approach. Of course, there is also the more general income transfer approach: guaranteed annual income. We must ask ourselves, however, how much would have to be spent on general income transfers so that any part of it would be spent on housing. The costs, I believe, would be prohibitive.

Those in favour of the more targeted shelter allowances argue that:

- they get at the real housing problem: the poor do not have enough money;
- it is more efficient and cost effective to write shelter allowance cheques than to build housing for low-income households;
- clients can choose housing and location according to their needs, and change as their needs change;
- shelter allowances do not disturb the normal functioning of the housing market;
- shelter allowances encourage a social mix in the community; and
- these allowances allow government to be more flexible, by avoiding accumulations of housing stock in places where it is no longer needed.

On the other hand, opponents of shelter allowances argue that:

- shelter allowances do not alleviate housing shortages, at least in the short term;

- they do nothing to solve problems of inadequate conditions or crowding, and they may not even make housing affordable. Some shelter allowance programs provide shallow subsidies in order to spread help to a larger number of households. The problem with these shallow subsidies is that they do not pay enough to bring housing costs to an affordable level;

- shelter allowances work only where rental housing is available, but not in most rural areas or tight rental markets;

- shelter allowances tend to increase rents because supply is relatively fixed over the short term; and

- these allowances are vulnerable to sudden shifts in political philosophy.

In Canada, five provinces currently operate limited shelter allowance programs. Nova Scotia, New Brunswick, Quebec, and British Columbia all have shelter allowance programs for seniors. Manitoba has both a seniors' program and a program for families.

Similar programs have been tried and studied at length in the United States. One of these, the Experimental Housing Allowance Program, provides some of the best documented evidence about shelter allowances.

It has been found that, while shelter allowances do not lead to serious inflation in local rents, they also do not improve housing conditions. In the United States, households in substandard premises tended to withdraw from these programs rather than move to a dwelling that would qualify for allowances. The more that administrators tried to impose standards, the greater the dropout rate from the program. Over the long run, it is not clear whether shelter allowances, which increase in cost as market rents outpace incomes, are cheaper than building housing for low-income households.

Measurements of housing need in Canada indicate that about half a million households live in crowded or inadequate conditions and cannot afford to improve their situation. Shelter allowances would do little to help them.

Currently, Canadian rental markets, especially in larger cities, continue to be very tight, and there are long waiting-lists for assisted housing, particularly for families. Vacancy rates in Toronto have not exceeded one percent since the 1970s. In Vancouver they reached just over two percent in 1984-85 but have again returned to less than one percent. In much of rural Canada a rental market does not exist at all. Shelter allowances would hardly work under these circumstances.

D. Sale of Public Housing Stock

Besides debating how we can help to house Canadians, we have explored ways to operate the public housing stock more cost-effectively. The widely-publicized decisions by the Thatcher government in Great Britain to sell its public housing have added fuel to discussions in Canada.

Those arguing for the sale of the public housing stock believe that:

- the government would save money in the long run by transferring ownership to the occupant and by writing off the capital loss;
- occupants would gain security of tenure and pride of ownership which would encourage better maintenance at no cost to government; and
- ownership would make the occupant less dependent on the state and serve as a hedge against inflation.

However,

- in my experience it is fiction to assume government can divest itself of its responsibilities for providing support to low-income Canadians simply by selling them their subsidized housing units. Most tenants could not afford to buy or maintain their own houses. Therefore, additional government support would be required to keep these new homeowners in their new homes. And, to be perfectly blunt, any later defect that shows up in the housing would be blamed on government and would require government aid to repair;

- the best stock would be sold off, and government would be saddled with the hard-to-maintain. Higher current prices mean that it would be costly to replace this older stock; and

- public housing helps low-income Canadian households get an economic foothold upon which they can build to become self-sufficient. As a household's situation improves and it no longer needs assistance from government, it moves on, freeing up its unit to help another needy household. Because of this upward mobility, a single public housing unit helps more than a single household. It must be acknowledged that, when people do not move out of their public housing units, a back-up in the system results. However, by selling this stock we would be removing the opportunity for many low-income households at a time when there is not enough subsidized housing to meet demand. Therefore, while middle-income families might benefit from the transaction, poor people would see a lengthening queue for low-cost housing.

The British situation is not like our own. A decade ago, more than a third of all housing in Great Britain was publicly owned. It had been built to serve the needs of all income groups, not lower-income families as in Canada. Most of the 15 percent of British occupants who have bought the public housing they occupy would not be in public housing at all in Canada.

Moreover, even on a physical level the dwellings in the two countries are different. More than two-thirds of British public housing is semi-detached or row housing which is relatively saleable. That is more than twice the proportion we find in Canada.

In Canada, public housing accounts for only 4 percent of all housing; 60 percent of the family occupants are on welfare, and few provinces will contribute to the payment of mortgage principal in their assistance programs. More than half the public housing is occupied by seniors. Even with substantial price discounting, few occupants could afford mortgage payments. Devising suitable mortgage terms for seniors would be hard enough, but one also faces a common reluctance among older people to assume new financial responsibilities from which they would not necessarily be the beneficiaries.

We are not considering selling off any significant portion of the Canadian public housing stock. Our public housing was designed for, and is used by, families in a relatively small segment toward the bottom of the income scale. Instead, we are looking at this large stock of public housing not only as an aging asset, but as a resource responding to social needs which inevitably change.

E. Mortgage Interest Deductibility

Let me now turn from social housing to market housing. Many Canadians can afford suitable rental accommodation but cannot afford to buy. One idea considered for improving the affordability (which was a plank in the election platforms of Joe Clark in 1978 and then John Turner in 1989) is the deduction of mortgage interest from income tax.

The attraction of deductibility is that it would make home ownership more affordable by reducing the net cost of carrying charges. At the time of slow economic growth, it can also help stimulate the economy by increasing the demand for houses. Mortgage interest deductibility, however, has serious shortcomings:

- Mortgage interest deductibility benefits the rich. It helps them in two ways: first, the richer you are, the larger the mortgage you can afford and thus, the larger the tax deduction; second, the higher your income, the more a deduction is worth, given the progressivity of the income tax system. And it would do nothing for renters unless there was a parallel rent credit.

- Mortgage interest deductibility would be inflationary. Increased demand for housing would lead to increased prices, and thus vitiate much of the benefit to buyers. Present owners would therefore benefit disproportionately more than new buyers.

- Mortgage deductibility would lower the cost of borrowing for housing relative to other purposes and thus would direct capital to housing from other sectors. As interest rates rise in other sectors to compensate, the costs of other merit goods would go up. We

must therefore ask ourselves what price we are willing to pay elsewhere in the economy to increase the rate of homeownership.

And finally,

- Interest rates are an important tool used by the Bank of Canada to stimulate or dampen economic activity. Mortgage interest deductibility would insulate a large portion of the economy from the bank's monetary policy. This could result in a lessened ability to control inflation or mean that more drastic measures are required to achieve the same degree of inflationary control.

It may be that mortgage interest deductibility will surface again when a political party is looking for a fast way to help those many Canadians who find home ownership just a little beyond their grasp. I hope it will look elsewhere, for it is a scheme that could easily do much more harm than good.

F. Rent Controls

The debates on rent controls have been even livelier than the other issues I have just mentioned. Perhaps this is because they directly affect every one who pays rent, and because they may have an indirect effect on all housing and on the economy itself. Obviously, tenant and housing advocates favour rent control, while landlords and developers oppose them.

Rent controls were introduced as a wartime emergency measure and then dropped everywhere except in Quebec and Newfoundland. By 1975 all provinces re-introduced them, not so much as an aspect of housing policy but as a means of fighting high inflation. Today, controls remain in all provinces except Alberta, British Columbia, and New Brunswick.

The arguments in favour are simple.

- Rent controls maintain an affordable stock of rental housing.
- They provide protection against unjustified eviction or economic eviction.

- They provide a vehicle for the mediation of disputes between tenants and landlords.

The arguments against are equally clear.

- Rent controls distort the free market and warp the confidence of investors by decreasing predictability.

- They discourage the construction of new housing and therefore create upward pressure on rents.

- They place the burden of redistribution, usually considered a government responsibility, on landlords.

- They discourage sound maintenance and therefore hasten the deterioration of housing stock.

Although the arguments both for and against rent controls are clear, the answers are far from definitive. It is almost impossible to judge the effect of rent controls on the economy because there are so many variables affecting it at the same time. In Quebec, rent controls did not stand in the way of dramatic growth in rental starts when the demand became evident. For example, from 1985 to 1987, starts jumped from about 4,000 to about 13,500. In British Columbia, the removal of rent controls in 1983 brought no surge in rents or in rental housing starts. Both have increased slowly.

In Toronto, developers have been cautious about rental housing, perhaps because of uncertainly over the future of Ontario rent controls, perhaps because of extraneous factors such as the supply of land.

Rent controls are, of course, entirely a provincial responsibility, although a matter of great interest to all concerned with housing policy in Canada. Federal officials can feel considerable sympathy with provincial officials uncertain about the degree and timing of government intervention in the rental marketplace. Some housing policy decisions in the past could not, and in the future cannot, be right all the time--or continuously wrong either.

3. *Lessons Learned*

We have come to the realization that there is rarely a single, right answer to a housing problem or an answer that will be valid for all time. That is not surprising, for a country cannot have an unchanging foreign policy or agricultural policy. Conditions change. Problems change. Solutions change.

We have learned that even when problems are similar they may need different approaches because the contexts are different. We must be cautious in favouring any broad-based panacea in an era when treatment of most housing problems needs sharp and well-directed instruments. The unplanned implications of a housing program may be far more important than the immediate solution it seems to offer in demand-driven markets like Toronto and Vancouver. Sometimes it is hard for government to know when it is best to intervene and when to let the market adjust on its own. We must remember that no action at all is not necessarily the equivalent of a neutral position. Therefore, wise officials and their political leaders must constantly review their progress and their options.

Another lesson we have learned--or if not, we are being pressed to learn quickly--is that we need to take a more integrated approach in the planning and management of our cities. Fifty years ago, we generally thought of housing in terms only of the buildings where people lived. Thirty-five years ago, CMHC played a leading part in encouraging provinces and municipalities across Canada to learn from the more advanced European work on community planning. More and more we are being forced to recognize that cities are complex systems. Housing, transportation, land use planning, employment and environmental protection are clearly inter-related. We must recognize these relationships if we are going to build and manage communities that define our nation in terms of our economic prospects, our values, and the quality of how we live.

Over the history of civilization, we have seen many swings in the boundaries of "home." Sometimes it meant only one's own dwelling. At other times the whole city was home: we took enormous pride in it, devoting proportionately more resources to the community than to our private property.

In recent generations, again we seem to have become too preoccupied with the growing luxuries in our homes to bother enough about the community around us. True, we no longer throw our sewage out the window, but we ignore, at our future peril, the segregation of cultural and income groups in our communities. We don't object to social housing--in someone else's neighbourhood--or an expressway through somebody else's backyard. Instead of raising our voices to ensure that our communities are socially, environmentally and economically healthy places, we have tended to retreat into our comfortable cocoons.

Of course the cities of an earlier age had their problems, such as slums, bad water, ubiquitous sewage, and disease. We have gone far in solving those physical problems. But the installation of a good water filtration system or of reliable sewers alone does not make a city livable.

It is sad to say that the economic seems to have displaced social or aesthetic considerations, especially in the last decade. The bottom line has regrettably become more important than the quality of life of the residents in our cities. The city as a social *and* economic entity is not a concept that has had much currency in recent years.

Single-minded motivations are not likely to create the kind of environment we want our children to inherit. Bad planning or bad management of a community diminishes the lives of everyone who lives or works there. It is an injustice perpetrated by one generation on its children, and perhaps on its children's children.

I am optimistic enough to think that this will change in the 1990s. I hope we are learning that we need a longer view. A generation that is becoming so deeply committed to the environment seems bound to make the connection between the urban environment and the quality of our lives. This is likely to happen only if people express their concern about environment as a commitment to urban excellence. We need to find ways to measure and compare the elusive notion of quality of life.

I hope that the lessons of the past have taught us that good housing and good communities are a consequence of people working together--the cooperation of governments, the alliance of public and private sectors, and

perhaps, most of all, the meaningful input of those for whom all this effort is being made--the people of Canada.

HOUSING A NATION:
The Evolution of Canadian Housing Policy

by
H. Peter Oberlander, Arthur L. Fallick
George Anderson (ed.)
$15.00
($16.05 incl. GST)

HOUSING POLICY IN CANADA:
Lecture Series

by
George Anderson, President
Canada Mortgage and Housing Corporation, 1986-1990
$10.00
($10.70 incl. GST)

Publications may be ordered, accompanied by cheque, money order, or purchase order from The University of British Columbia, Centre for Human Settlements, 2206 East Mall, Vancouver, B.C. V6T 1Z3. Please add shipping charges of $2.00 for the first book and $1.00 for each additional book.

LA POLITIQUE DU LOGEMENT AU CANADA

CONFÉRENCES

George Anderson
Président
Société canadienne d'hypothèques et de logement
1986-1990

préparé par
Centre for Human Settlements
The University of British Columbia

pour le compte de la
Société canadienne d'hypothèques et de logement

juin 1992

LA POLITIQUE DU LOGEMENT AU CANADA
CONFÉRENCES

Données de catalogage avant publication (Canada)

Anderson, George D.
La politique du logement au Canada

Texte en français et en anglais disposé tête-bêche.
Titre de la p. de t. additionnelle: Housing policy in Canada.
ISBN 0-88865-395-6

1. Logement--Politique gouvernementale--Canada.
I. University of British Columbia. Centre for Human Settlements. II. Titre: Housing policy in Canada
HD7305.A3A52 1992 363.5'8'0971 C92-091660-OF

TABLE DES MATIÈRES

AVANT-PROPOS i

CONFÉRENCE #1 1
Politique canadienne du logement, 1917-1946
Novembre 1987

CONFÉRENCE #2 19
Politique canadienne du logement, 1944-1967
Mars 1988

CONFÉRENCE #3 35
Politique canadienne du logement, 1967-1984
Mars 1989

CONFÉRENCE #4 49
Les grands débats sur la politique du logement:
qu'avons-nous appris?
Février 1990

Avant-Propos

En 1987, M. Peter Oberlander, alors directeur du Centre for Human Settlements de la University of British Columbia, m'a invité à donner une série de conférences à l'université sur l'évolution de la politique canadienne du logement. Je m'empressai d'accepter. À l'époque, il n'existait aucune chronique relatant la participation du gouvernement fédéral au secteur du logement. La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) venait tout juste de célébrer, en 1986, son 40e anniversaire d'existence. J'ai donc cru qu'une série de conférences dans une des grandes universités canadiennes serait une bonne façon de donner suite à cet anniversaire.

La School of Architecture et la School of Community and Regional Planning ainsi que le Centre for Human Settlements ont reçu quatre conférences à l'université de British Columbia entre novembre 1987 et février 1990. Les trois premières conférences ont porté sur l'histoire de la politique canadienne du logement, relatée de façon chronologique, soit de 1917 à 1946, de 1944 à 1967 et de 1967 à 1984. Dans la dernière conférence, intitulée «Les grands débats sur la politique du logement: qu'avons-nous appris?», j'ai présenté les enseignements clés des expériences passées et la façon dont ils peuvent être appliqués à l'avenir.

L'histoire de la participation fédérale aux questions de logement illustre la longue coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces ainsi que les méthodes complémentaires employées pour répondre aux besoins de logement. Le gouvernement fédéral a adapté ses interventions aux différentes conjonctures politiques et économiques et a réagi aux crises, aux disparités régionales et aux demandes des provinces.

Pour compléter ces conférences, le Centre for Human Settlements a publié, en 1992, une monographie en trois parties intitulée «Un toit pour tous : l'évolution de la politique canadienne du logement». Cette monographie procure des détails additionnels sur les événements et les personnalités décrits dans mes trois premières conférences tout en suivant la même chronologie.

Bien des gens ont contribué à la recherche, à la rédaction et à la publication de cette série. J'aimerais donc remercier M. Peter Oberlander pour avoir mis sur pied ces conférences et M. Arthur Fallick pour s'être chargé d'une grande partie de la recherche. Mes remerciements s'adressent également à M. David Hulchanski, directeur exécutif du Centre for Human Settlements pour la présentation de ma dernière conférence, et à M. Alan Artibise, directeur de la School of Community and Regional Planning, pour ses précieux conseils et l'organisation de la dernière partie des séries. Je suis aussi reconnaissant de la participation des employés de la SCHL suivants : Doug Stewart, Chris Terry et Debra Darke. Enfin, je ne saurais passer sous silence la contribution de Bob Phillips, d'Ottawa.

George Anderson
Président de la
Société canadienne d'hypothèques et de logement
de 1986 à 1990

Conférence #1

La politique canadienne du logement, 1917-1946

Rares sont les personnes à l'extérieur de la Société canadienne d'hypothèques et de logement qui sont conscientes de l'impact profond qu'a cet organisme sur le Canada. La Société gère un parc, d'environ un demi-million de logements subventionnés, accumulé laborieusement au cours des 40 dernières années. Malgré ses imperfections, les Canadiens seraient bien mal servis sans ce parc de logements que nous protégeons jalousement.

En tant que société, nous avons un actif de quelque 10 milliards de dollars. Nous accordons, pour le compte du gouvernement, des subventions pour le logement de 1,6 milliard de dollars par an. Par l'intermédiaire de notre programme d'assurance, nous avons 39 milliards de dollars d'assurance en vigueur.

Un logement sur quatre dans ce pays a été construit grâce à une forme quelconque de financement de la SCHL. Lorsque vous marchez dans les rues de cette ville, dites-vous qu'une maison sur quatre que vous voyez a été approuvée par la SCHL. Notre Société a touché la vie des Canadiens d'une façon plus personnelle que certaines autres grandes institutions nationales comme la Société Radio-Canada ou Air Canada. Ces sociétés d'État ont permis de relier toutes les régions de notre vaste pays, mais la SCHL touche au coeur même de la vie des gens. Elle a produit des logements et elle a façonné le paysage urbain du Canada. C'est là une grande réalisation. C'est pourquoi je suis fier d'être le président de cette grande institution.

Je tiens à remercier les écoles d'architecture et d'urbanisme et d'aménagement de territiore et le Centre pour les établissements humains d'avoir parrainé cette série de conférences. Elle arrive à un moment important pour nous.

Si nous voulons parler de la politique du logement au Canada, c'est que peu de documents ayant été écrits sur le sujet, il faut en transmettre l'historique par la parole. Les quelques personnes qui connaissent l'origine de la politique du logement dans ce pays se font de plus en plus rares. Nous avons peu de temps pour compiler cet historique, mais nous devons le faire parce qu'il sera utile aux Canadiens de l'avenir de savoir que le gouvernement fédéral a et aura toujours un rôle à jouer dans le domaine du logement.

Lorsque le Canada est devenu une confédération, il n'y avait pas de Société canadienne d'hypothèques et de logement. Il n'y avait pas non plus de politique nationale du logement. De fait, l'idée d'un organisme chargé du logement ou d'une politique nationale du logement n'est pas née avant de nombreuses années après la Confédération. Il vaudrait peut-être la peine de s'attarder quelques minutes sur les raisons de cette apparente négligence de la part des pères de la Confédération.

Il n'y avait pas de politique nationale du logement en 1867 pour deux raisons. Premièrement, les Canadiens partagaient à peu près les mêmes conditions de logement. Les personnes se rappelant une jeunesse marquée par la pauvreté disent souvent qu'elles ne se rendaient pas compte qu'elles étaient pauvres parce que tous les gens qui les entouraient étaient pauvres aussi. Nos logements au moment de la Confédération ressemblait à cela; nous étions un peuple rural dispersé sur un très vaste territoire. Nous partagions le même--excusez l'expression--logement minable : cabanes en mottes de terre gazonnées, maisons en rondins, huttes. Puisque tout le monde vivait à peu près dans les mêmes conditions, peu de personnes se considéraient désavantagées.

Il va sans dire que les gouvernements de l'époque étaient loin d'être aussi interventionnistes qu'aujourd'hui. Jusqu'à ce qu'ils découvrent l'impôt sur le revenu, ils n'avaient pas d'argent. Ils n'étaient pas enclins à fureter

dans des domaines où ils pourraient avoir à dépenser de l'argent pour corriger des problèmes.

Sur le plan culturel, nous ne croyions pas que nous devions aider les moins fortunés. Au moment de la Confédération, si des personnes connaissaient des difficultés financières, on avait le sentiment moral commun que leur situation n'avait rien à voir avec le système socio-économique, ni avec le système de classes. Ces personnes étaient considérées comme des dégénérées si elles étaient sans travail, ou en chômage, ou incapables de subvenir aux besoins de leur famille.

Il faut aussi se rappeler que la Confédération, bien que nous en chantions les louanges aujourd'hui était fondamentalement un marché conclu entre plusieurs provinces; elle était un pacte économique qui n'avait rien à voir avec la politique sociale telle que nous la connaissons de nos jours.

Donc, en termes simples, nous n'avions pas de politique nationale du logement parce que personne ne pensait qu'on en avait besoin. Il est vrai qu'en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, le gouvernement fédéral disposait d'une très petite marge de manoeuvre, mais comme vous le verrez au cours de ces conférences, la loi constitutionnelle et les circonstances politiques ne font pas toujours bon ménage.

Il a fallu du temps avant que cette vue étroite du rôle du gouvernement fédéral change suffisamment pour qu'on décèle le premier indice réel d'une politique du logement, bien qu'il y ait eu une commission locale du logement à Toronto avant la Première Guerre mondiale.

Le gouvernement fédéral s'est engagé dans le domaine du logement d'une façon unique. Un événement cataclysmique a précipité son intervention. A 8 h 45 le matin du 6 décembre 1917, Halifax a connu l'explosion la plus dévastatrice de l'histoire du Canada lorsqu'un navire chargé de munitions a sauté dans le bassin Bedford. Il nous est difficile d'imaginer la réaction que cet événement a suscité dans tout le Canada : l'horreur avec laquelle les gens contemplaient la mort de plus de 16 000 personnes ou la démolition d'une ville bien connue. Les Canadiens ont apporté leur soutien dans un esprit de compassion, le même esprit qu'ils ont manifesté récemment à Edmonton lors des tornades. Ils ont commencé à

donner de l'aide et ils ont demandé au gouvernement fédéral ce qu'il était prêt à faire. Ce que le gouvernement a fait à ce moment-là, c'est d'établir un organisme connu sous le nom de Commission de secours d'Halifax.

La raison d'être de l'intervention du gouvernement à ce moment-là n'était pas tant l'événement lui-même que le lien qu'il fit avec la guerre. C'est ainsi que le gouvernement a justifié son intervention dans le domaine du logement, en vertu de la Loi sur les mesures de guerre. Le principal effort de secours a été un fonds de pension de 30 millions de dollars pour aider les victimes et les survivants du désastre. Et pour accroître le capital de ce fonds, l'argent a été investi dans le logement. C'est ainsi que le gouvernement fédéral s'est engagé dans le domaine du logement.

Les fiduciaires du fonds ont admirablement bien réussi à produire des logements à un coût très peu élevé. Ils ont contraint les syndicats et les entrepreneurs à leur donner les matériaux au prix coûtant, et les logements étaient exemptés de toutes les formes d'imposition, qu'il s'agisse d'impôts fédéraux, provinciaux ou municipaux. Ces efforts ont permis de produire les logements connus sous le nom de Hydrostone Project, qui a été achevé vers 1920. Aujourd'hui, il est protégé par la désignation de monument du patrimoine.

Les victimes de l'explosion occupaient les immeubles, mais elles ne bénéficiaient d'aucune aide sur le plan du loyer. Toutes ces personnes payaient le loyer du marché. Ainsi, la marge de profit de tous ces logements peu coûteux a servi non pas à réduire les loyers, mais à accroître le capital du fonds de pension. Par conséquent, en 1923, environ la moitié des logements de cet ensemble étaient inoccupés, parce que les gens n'avaient pas les moyens d'y habiter. La commission a maintenu cette politiqwue jusqu'aux environs de 1948, où elle en a eu assez et a décidé de vendre les logements. Les résidents n'ont jamais réellement bénéficié de bas loyers. Ce début de l'intervention du gouvernement fédéral dans le domaine du logement ne fut pas prometteur.

Mais l'explosion d'Halifax nous a laissé un autre legs en la personne de Thomas Adams. Adams était un urbaniste britannique qui avait été à l'avant-garde de ce que certains d'entre vous connaîtrez comme le mouvement de la cité-jardin en Grande-Bretagne. De fait, il a geré la

première collectivité britannique construite par la Garden City Pioneer Company. Sir Clifford Sifton a fait venir Adams au Canada juste avant la Première Guerre mondiale pour servir de conseiller auprès de la toute nouvelle Commission de la conservation. Sifton était allé en Europe ou il avait vu les résultats de la révolution industrielle et ce qui arrivait aux villes lorsque la croissance urbaine n'était pas planifiée. Il a décidé que les Canadiens devaient agir avant que les événements les dépassent.

L'explosion de Halifax a donné à Adams un lieu ou faire la démonstration de ses idées. L'ensemble immobilier Hydrostone, qui est immense avec ses 326 immeubles en 10 blocs parallèles sur 24 acres, représente la planification classique de cité-jardin. En plus de bénéficier d'un emplacement, Adams avait facilement accès aux politiciens. Il est devenu un partisan éloquent de la participation fédérale dans les domaines du logement et de l'urbanisme.

Tout au long de l'histoire de la politique du logement au Canada, cet accès personnel et la marque de la personnalité sur la politique ont eu un très grand effet. Nous ne reconnaissons pas souvent le rôle que les individus jouent dans l'élaboration de politiques. Certains pensent peut-être que les politiques sont créées dans un milieu rationnel. Ce n'est pas toujours le cas. Elles sont souvent créées en situation de crise; elles le sont parfois sur la banquette arrière d'un taxi; et elles peuvent être créées pour les mauvaises raisons.

Le 9 juillet 1918, Adams a pris la parole lors d'une réunion mixte de la Civic Improvement League of Canada. Il a fait ressortir que le logement était la question d'actualité la plus urgente. En raison de la guerre, le marché privé ne réagissait à peu près pas, peu de capitaux privés étaient disponibles pour le logement et le coût des matériaux de construction et de la main-d'oeuvre était monté en flèche. Par conséquent, Adams prétendait qu'il fallait avoir recours à l'aide du gouvernement. Il disait que le gouvernement fédéral disposait du pouvoir en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, que l'hébergement des travailleurs était une mesure de guerre et que, par conséquent, c'était là une question qui relevait principalement du gouvernement fédéral.

C'était là une façon de penser très créative, mais pour des raisons pratiques, le gouvernement fédéral est demeuré en grande partie insensible à ces arguments. Il était au beau milieu d'une guerre; il n'avait pas beaucoup d'argent; et il était d'avis que le logement relevait des provinces en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Néanmoins, nous commençons à voir, pendant cette période, un changement des attitudes à l'égard du logement au fur et à mesure que le Canada s'urbanisait. On n'écartait plus l'idée de l'intervention gouvernementale dans le domaine du logement. Les hommes politiques discutaient sur le niveau de gouvernement auquel revenait la responsabilité constitutionnelle dans ce domaine. En particulier, Sir William Hears, premier ministre de l'Ontario à l'époque, commençait à se faire entendre sur la nécessité pour le gouvernement fédéral d'intervenir dans le domaine du logement. Le logement et le surpeuplement ont fait l'objet de discussions lors d'une série de réunions fédérales-provinciales vers la fin de la guerre. Les gouvernements commençaient à se rendre compte que les soldats revenaient au pays et que quelqu'un devait faire quelque chose pour les loger.

Une conférence fédérale-provinciale a eu lieu moins de deux semaines après l'Armistice. Les provinces ont exercé de fortes pressions sur le gouvernement fédéral pour qu'il réagisse face à la situation du logement. Nous voyons ici un paradoxe intéressant. Nous avons, d'une part, le gouvernement fédéral qui dit aux provinces que c'est à elles de faire quelque chose à propos du logement. D'autre part, nous avons les provinces et les municipalités qui se tournent vers le gouvernement fédéral en disant qu'il doit intervenir parce qu'il s'agit d'une crise nationale.

Un débat semblable existe aujourd'hui à l'égard de l'infrastructure municipale. Le gouvernement fédéral dit qu'il est déjà intervenu dans ce domaine, mais qu'il n'a plus d'argent. Il ne convient donc pas, étant donné le déficit, que le gouvernement fédéral s'engage dans des programmes coûteux pour l'infrastructure municipale, qui d'ailleurs n'est pas une de ses responsabilités constitutionnelles. Bien sûr, les municipalités et les provinces exhortent le gouvernement fédéral à reprendre ses activités dans le domaine parce qu'il a la capacité de faire de grosses dépenses. Ainsi, ce débat n'est pas nouveau dans le contexte canadien.

Le gouvernement fédéral a été persuadé d'agir à la fin de la Première Guerre mondiale et a consacré environ 25 millions de dollars aux prêts pour le logement. C'était là une somme considérable à l'époque. Toutefois, même s'il s'était laissé convaincre d'intervenir, le gouvernement ne voulait pas risquer de susciter un débat constitutionnel en Chambre en introduisant une nouvelle loi. Il a donc eu recours à un décret du conseil, jugé plus sur le plan politique, même si le Parlement aurait néanmoins à voter plus tard des fonds pour l'application de ce décret. En présentant la proposition de financement au Parlement, le président du Conseil privé a encore une fois passé brièvement en revue les circonstances spéciales qu'avait créées la guerre, y compris l'importance de fournir des emplois.

Tout à coup, on commence à entendre le terme "emploi" dans le débat sur le logement, sous prétexte que la construction de logements ajouterait à la richesse nationale et à la force de la nation pour les nombreux hommes qui pourraient se retrouver sans emploi par suite de la fin de la guerre. Le gouvernement commençait à passer de la guerre au chômage et à l'emploi comme questions qu'il jugeait importantes. Lorsque cette demande de fonds a été déposée en Chambre, l'opposition au projet n'a été que pour la forme. Comme les provinces et les municipalités ne cessaient d'exercer des pressions et que l'objet des dépenses était les anciens combattants, rien ne risquait de la faire rejeter.

Les archives montrent que le premier programme national de logement a duré de 1919 à 1923. Mais en réalité, il a commencé à perdre la faveur du Parlement en 1921 lorsqu'un changement de gouvernement porta Mackenzie King au pouvoir. Déjà, à ce moment-là, le programme avait vu de meilleurs jours. La froideur du gouvernemnt fédéral pourrait sembler surprenante, surtout à la lumière de l'image de réformateur social que Mackenzie King cultivait si soigneusement.

Cela s'explique en partie par le zèle persistant du gouvernement fédéral à relier le programme de logement à la crise suscitée par la guerre. Le gouvernement avait peut-être agi trop rapidement à la fin de 1918, par suite des pressions exercées à la conférence fédérale-provinciale. Il avait facilement donné au programme de logement une raison d'être politique acceptable, sans prendre le temps de réfléchir à la mesure dans laquelle il pouvait ou devait servir de point tournant de la philosophie fédérale. En

étant aussi étroitement lié aux nécessités de la guerre, le programme a perdu sa justification après l'Armistice.

De plus, le climat politique avait changé; en temps de guerre, la population était disposée à bien accueillir l'intervention du gouvernement dans toutes sortes de domaines. Il était presque inévitable que cette attitude change du tout au tout en temps de paix. Après la Deuxième Guerre mondiale, pour des raisons dont je parlerai tout à l'heure, le changement a été relativement modéré; les activités du gouvernemnt ne sont plus jamais rentrées dans les limites d'avant la guerre. Mais après la Première Guerre mondiale, le public a exercé de très fortes pressions pour que l'entreprise privée retrouve sa place privilégiée. La participation du gouvernement dans le domaine du logement a été une des victimes de cette façon de voir. Thomas Adams en a été une autre. Il en a eu assez, a pris le bateau et est retourné en Grande-Bretagne.

Le programme de 1919 a néanmoins connu un certain succès: 6 200 logements ont été construits dans 179 municipalités. Mais on l'a accusé d'être mal administré et de manquer d'économie. À partir de ce moment, on semble avoir pris la résolution de compter sur le marché privé pour construire des logements. Mais, comme on pouvait s'y attendre, le marché privé n'a pas construit des maisons pour la même classe de personnes que ne l'avait fait le programme de 1919; il visait la nouvelle classe moyenne confiante et riche, du moins jusqu'en 1929 lorsque ce marché a perdu confiance et richesse.

En 1926, 36 000 logements ont été construits dans ce pays. Toutefois, la demande dépassait encore l'offre. Et si ces 36 000 logements ont fait quelque chose pour améliorer la situation dans les quartiers pauvres urbains de plus en plus étendus de ce pays, ce fut très peu, très indirect et très involontaire. Ainsi, lorsque le Canada est entré dans l'aire de la dépression, il avait un grave problème de logement masqué par la vigueur apparente de la construction neuve.

Comme on pouvait s'y attendre, le problème de logement a bientôt visiblement empiré. En 1933, les mises en chantier de logements neufs avaient chuté, tombant à moins du tiers du niveau de 1929. Les prêteurs hypothécaires étaient extrêmement nerveux. Ils voyaient les valeurs des

propriétés chuter; la dépression semblait vouloir se poursuivre indéfiniment; et, pour comble de malheur, les taxes municipales continuaient de grimper parce que les municipalités avaient à payer la plus grande partie des frais d'assistance sociale du pays.

Pendant la dépression, les municipalités sont devenues éloquentes et se sont politisées; elles n'étaient plus de simples créatures des provinces. Une nouvelle organisation nationale vigoureuse s'est formée en 1937 en raison de deux situations d'urgence qui ont uni les municipalités de ce pays : l'assistance sociale et le logement. Le coût de l'aide sociale écrasait les contribuables municipaux. Et les municipalités ont exercé de fortes pressions pour obtenir de l'aide au logement en se fondant sur des études menées au début des années 1930 à Halifax, Montréal, Toronto, Ottawa et Winnipeg.

Deux de ces études ont eu une influence toute particulière, soit le rapport de 1934 pour la Commission Bruce à Toronto et le rapport de 1935 sur le logement et l'aménagement des quartiers insalubres à Montréal. Malgré certaines voix au Parlement qui dénigraient l'intervention fédérale dans le domaine du logement, le premier ministre Bennett s'est incliné devant les pressions croissantes du public pendant cette période et a nommé un comité spécial sur le logement, dirigé par un homme d'affaires du Nouveau-Brunswick, Arthur Ganong. Le comité a été chargé d'examiner la possibilité d'établir une politique nationale sur la construction de maisons neuves, la réfection et la réparation. On commençait tout à coup à s'inquiéter, non seulement de la construction neuve, mais aussi du parc de logement existants.

Encore une fois, le gouvernement se laissait glisser vers l'élaboration d'une politique du logement à des fins autres que le logement. En 1918, le logement était une mesure de guerre; en 1935, le logement créait des emplois. Et c'est une augmentation du nombre d'emplois que les Canadiens voulaient. Quoi qu'il advienne, si le gouvernement décidait de faire quelque chose dans le domaine du logement, il pouvait soutenir que les circonstances inhabituelles du jour en matière d'emploi n'étaient pas un précédent justifiant un engagement à long terme dans le domaine du logement.

Le gouvernement est donc entré dans le domaine, mais en se ménageant une porte de sortie : si le taux de chômage baissait, que la guerre se terminait ou qu'un autre événement se produisait, il pouvait reculer. En moins de deux mois, le Comité Ganong a conclu que le besoin de mesures fédérales était urgent; il a recommandé l'établissement d'un organisme national de logement pour assurer des emplois. Comme la Commission Bruce avant lui, le Comité Ganong rejetait implicitement la notion que le logement ne servait que dans les situations d'urgence temporaires et spéciales.

Ce Comité a donc, pour la première fois, commencé à regarder au-delà des problèmes à court terme. Il préconisait des arrangements permanents faisant penser à une institution financière pour régler les problèmes sociaux graves et de plus en plus intenses chez les pauvres que les forces du marché n'avaient pas aidés. Le gouvernement fédéral donnerait une aide financière et administrative continue, établirait des normes, soutiendrait la construction de logements neufs, aménagerait les quartiers pauvres, canaliserait l'aide vers ceux qui en avaient le plus besoin. Ces idées étaient sans précédent et rompaient avec les attitudes fédérales traditionnelles à l'égard du logement. Elles semblaient pousser vigoureusement le gouvernement vers l'élaboration de politiques qui mèneraient finalement à l'établissement de la Societé centrale d'hypothèques et de logement de l'après-guerre.

Le gouvernement a agi, mais pas tout a fait dans le sens ni avec la vitesse qu'envisageait le Comité Ganong. Sans attendre le rapport, le gouvernemnt a ordonné à W.C. Clark, sous-ministre des Finances, d'entreprendre la rédaction de ce qui deviendrait la Loi fédérale sur le logement, 1935. Que ce soit par direction politique ou conviction personnelle, Clark est retourné à l'idée qu'une politique du logement doit essentiellement être axée sur le problème urgent immédiat de l'utilisation du logement pour stimuler la reprise des affaires et pour "absorber le chômage". Devant un comité parlementaire, Clark a énoncé les principes sur lesquels la loi sur le logement allait se fonder. Toujours désireux d'économiser les deniers publics, il a fait valoir que le logement devait servir uniquement comme moyen à court terme de stimuler l'emploi. Il a souligné que le gouvernement ne devait pas s'engager à faire des dépenses à long terme puisque cela aurait un effet néfaste sur le marché du logement.

La Loi fédérale sur le logement a été présentée en 1935, à la veille d'élections nationales où le logement et le chômage seraient les principales questions nationales. Une de ses principales dispositions prévoyait une étude sur le logement qu'entreprendrait le Conseil économique du Canada. Le projet de loi autorisait aussi le ministre des Finances à accorder, conjointement avec un établissement de prêt ou une commission locale de logement, des prêts pour la construction de maisons neuves, mais non pas pour la réparation de maisons existantes.

On a donc abandonné temporairement l'idée de faire quelque chose à propos du parc de logements existants. La Loi n'a pas mis sur pied un organisme national de logement, même si l'on avait discuté de cette possiblité pendant les débats. De fait , le gouvernement a soudainement minimiser l'importance de sa propre initiative, à un point tel que Sir George Perley, en présentant la Loi, a dit qu'il ne s'agissait pas d'une loi sur le logement, malgré son titre. Il s'agissait d'une loi proposant d'étudier le problème du logement, d'une loi prévoyant certaines mesures pour s'attaquer au problème immédiat du chômage. Quoi qu'en dirait Perley, la Loi fédérale sur le logement a été un jalon dans le cheminement vers une politique nationale du logement; à tout le moins, le projet de loi a de toute évidence fait oeuvre de pionnier en présentant les concepts des prêts hypothécaires à paiement mixte et des périodes d'amortissement plus longues.

Bien que l'opposition ait refréné son enthousiasme à l'égard du projet de loi, ce à quoi on pouvait s'attendre, elle n'a pas été particulièrement critique. Son principal avertissement a été qu'il n'atteindrait pas les objectifs du ministre concernant l'emploi, la construction de maisons et la propriété de maisons par les pauvres. L'opposition avait raison.

Le premier ministre King, qui venait tout juste d'être réélu, a décidé qu'il n'allait pas tenter de modifier cette loi sur le logement et qu'il lui donnerait peut-être la chance de faire ses preuves. Mais l'essai a fait ressortir certaines lacunes de la Loi fédérale sur le logement de 1935. Les établissements de prêt étaient insatisfaits parce que la Loi plafonnait à 5 % le montant qu'ils pouvaient pratiquer sur les prêts. Étant donné qu'il n'y avait pas de succursales d'établissements de prêt à l'extérieur des villes du

pays, la Loi ne désservait pas notre immense population rurale. Elle exigeait un versement initial de 20 %, de sorte qu'elle excluait une grande partie des groupes de personnes à faible revenu. En 1938, seulement environ 5 000 maisons avaient été construites aux termes de la Loi fédérale sur le logement.

Le gouvernement a commencé à remanier la Loi lorsqu'il a vu qu'elle ne donnait pas de bons résultats. En 1937, il a adopté la Loi sur la réfection des maisons (Prêts garantis). Cette loi a cessé de s'appliquer l'an passé. Enfin, le gouvernement offrait des prêts pour les rénovations. Mais encore une fois, le programme n'a connu qu'un succès limité.

La première Loi nationale sur le logement est entrée en vigueur en 1938. Enfin, le gouvernement fédéral a commencé à reconnaître qu'une aide fédérale était nécessaire pour fournir des logements de qualité convenable et non pas seulement pour stimuler l'économie. C'est à compter de l'adoption de cette loi que commencent les années formatrices de la politique fédérale du logement.

La partie un de la loi réitérait l'ancienne, mais elle portait à 20 millions de dollars le montant disponible pour les prêts. Il s'agissait là d'une somme considérable. La Loi a atténué, mais n'a pas réglé, le problème de l'accès aux avantages pour les familles habitant des régions éloignées. En outre, la Loi a créé le premier service modeste de gestion.

Cette disposition de prêt de la Loi nationale sur le logement a connu beaucoup plus de succès que la version de 1935 de la Loi fédérale sur le logement. En 44 mois, il y a eu 15 000 demandes de prêt. Le montant des prêts individuels a commencé de diminuer, ce qui indiquait que des salariés à revenu moins élevé se prévalaient des dispositions de la Loi. Le gouvernement fédéral a contribué environ 30 millions de dollars, en exigeant que les municipalités ramènent leurs taxes foncières à un pour cent pendant la durée du prêt. Cette disposition n'a pas fonctionné. Les provinces n'ont pas adopté de lois pour permettre aux municipalités d'abaisser leurs taxes. Ailleurs, des problèmes d'ordre administratif sont survenus. La construction de certains ensembles s'est arrêtée brusquement lorsque la guerre a débuté.

La partie trois de la Loi, intéressante sur le plan historique, était une mesure de compensation financière. Si les municipalités fournissaient des terrains à bâtir pour 50 $, le gouvernement fédéral allait payer les taxes sur les logements qu'on y construirait, à condition que le prix total de la maison soit inférieur à 4 000 $. Ainsi, à une certaine époque dans ce pays, on pouvait acheter un terrain à bâtir pour 50 $, et construire une maison pour 4 000 $.

Bien que le début de la guerre en septembre 1939 ait suspendu la construction aux termes de la Loi nationale sur le logement, cette dernière a néanmoins été un point tournant de la politique nationale du logement. Elle a prouvé que le gouvernement fédéral pouvait stimuler la construction de logements. Elle engageait ce dernier à jouer un rôle dans le domaine du logement et à appliquer une politique du logement pour un temps indéfini, après la fin de la guerre.

Un autre texte législatif important a vu le jour juste avant le début de la guerre. Il s'agissait de la disposition prévoyant la création d'une banque centrale de crédit hypothécaire qui devait être exploitée par la Banque du Cananda sous la direction d'un conseil d'administration. N'importe quel établissement pouvait devenir membre de la banque en acceptant de maintenir les taux d'intérêt de ses prêts hypothécaires à 5 % pour les exploitations agricoles, et à 5,5 % pour les maisons. Bien que ces dispositions n'aient jamais été appliquées, elle ont eu une importance historique. Elles indiquaient à quel point King et ses libéraux avaient évolué en 15 ans, passant d'une politique non interventionniste comptant sur le marché privé, à une politique d'intervention fédérale croissante. Elles ont aussi expliqué bien clairement la nature de l'intervention, ce qui est important du point de vue de ce que la SCHL fait aujourd'hui. Le gouvernement fédéral s'est limité au genre d'encouragement qui éviterait les conflits avec l'industrie privée de l'aménagement et de la construction.

L'industrie de la construction semblait satisfaite de cette façon de voir, mais les établissements de prêt n'aimaient pas l'idée d'une banque centrale de crédit hypothécaire et ils s'y sont opposés énergiquement. La banque était un ancêtre direct de la SCHL. Elle avait été inventée par W.C. Clark, sous-ministre, et un dénommé David Mansur, qu'on a persuadé à quitter la compagnie Sun Life pour devenir surintendant général de la

nouvelle banque. En trois mois, il a dû fermer la banque qu'il avait aidé à mettre sur pied. Mais David Mansur est venu à Ottawa, où il habite encore aujourd'hui. Il est devenu le premier président de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

Jusqu'en 1944, aucun nouveau texte législatif sur le logement n'a vu le jour. Les conditions de logement se sont quelque peu améliorées dans certaines régions, avec le départ à l'étranger de soldats, et l'argent, qui était impossible à trouver pendant la dépression, ne manquait pas pour loger les travailleurs des usines de munitions. Le gouvernemnt a créé en 1941 l'organisme Wartime Housing Limited pour les seules fins qu'indique son titre, soit de fournir du logement en temps de guerre. C.D. Howe, autre grand Canadien lié à la SCHL, a dit que cette loi visait à prendre des mesures appropriées en matière de logement au moment et aux endroits où une pénurie de logements retardait la production de munitions et de fournitures de guerre pour l'achèvement de projets de défense.

Et nous revenons à notre point de départ. Tout à coup, tout le monde appuie le logement en utilisant la guerre pour justifier sa position. En même temps a débuté dans ce pays un changement fondamental du climat politique et social. Il découlait de l'amertume qu'avait laissée l'expérience des années de la grande dépression. Les images de pauvreté étaient gravées dans la mémoire de beaucoup de Canadiens, et non pas seulement de ceux qui avaient parcouru le pays à la recherche de travail, vécu dans des égouts désaffectés ou regardé leurs familles mourir de faim. Les Canadiens étaient amers en pensant qu'une terre aussi riche n'avait pas les moyens de nourrir ou de loger son peuple.

Et ainsi, naturellemnt, un radicalisme sans précédent est né chez les Canadiens. Bien sûr, il s'agissait de la forme polie de radicalisme canadien. Toutefois, c'était le genre de radicalisme qui a amené un petit groupe de Canadiens instruits à s'intéresser vivement aux appels de plus en plus distincts à la réforme sociale en Grande-Bretagne, survenant notamment après le rapport Beveridge extrêmement influent de 1942. Quelques uns des jeunes gens brillants qui affluaient à Ottawa ont convaincu le premier ministre King de prendre au sérieux le rapport Beveridge qui, qu'il le veuille ou non, était une indication de l'avenir.

De la Grande-Bretagne venait aussi la voix forte d'un dénommé John Maynard Keynes, qui expliquait comment empêcher la dépression par l'intervention économique gouvernementale. Même au début de la guerre - car personne ne savait qu'on n'en était qu'au début, ni quelle en serait la durée - des Canadiens élevaient la voix sur le Canada d'après-guerre en général et sur le logement d'après-guerre en particulier. Les hommes politiques municipaux, qui après tout étaient les plus proches des quartiers pauvres et des pénuries de logement, exerçaient sans relâche des pressions pour que le gouvernement agisse. Une situation de crise se préparait et le gouvernement devait agir. Dans un retour inconscient à l'époque de l'explosion de Halifax, ils reliaient maintenant leurs demandes de logement aux intérêts des soldats. Typique des revendications de l'époque est celle du maire John McQueen de Winnipeg, qui disait :"Ce dont notre pays a grand besoin aujourd'hui, c'est de construire des logements à louer aux personnes à faible revenu. Nous devons faire construire des maisons pour qu'un soldat qui revient vivre dans notre collectivité ait une maison saine qui l'attend." En même temps, l'urbanisme gagnait en popularité comme moyen de rendre l'investissement dans le logement plus efficace et d'améliorer la qualité de la vie municipale. En 1940, le directeur exécutif de la Fédération canadienne des maires et des municipalités a rédigé un discours important sur ce sujet.

En 1944, le Comité consultatif de restauration, présidé par le président Cyril James de l'Université McGill, a publié son rapport final qui comprenait une analyse du logement et de l'urbanisme. Deux auteurs de cette sous-section étaient W.A. Curtis, de l'Université Queen's, et Leonard Marsh, spécialiste des sciences humaines à l'Université McGill. Il s'agissait d'un comité impressionnant de penseurs dans le domaine des sciences humaines. Pour la première fois, on donnait un contexte social à la politique du logement. Le rapport Curtis arrivait à la conclusion que le Canada aurait besoin d'un programme de logement de grande envergure après la guerre. Cela n'est pas une conclusion surprenante en soi, mais le rapport fixait le besoin à 606 000 logements urbains neufs et à 125 000 maisons de ferme. Il affirmait en outre que quelque 355 000 logements existants de ce pays avaient besoin d'améliorations considérables. Même si personne en 1944 n'aurait pu prévoir l'importance de la croissance démographique d'après-guerre qu'allait provoquer l'immigration, ces

chiffres sobres étaient saisissants par rapport à toute expérience passée des mises en chantier de logements dans l'histoire du Canada.

L'argent n'était pas la seule chose dont on avait besoin. Le Comité Curtis recommandait en outre le rajustemnet social pour aider les groupes à revenus faible et moyen à emprunter. Dans le cadre de diverses dispositions de prêt, il faudrait réduire de 20 % à 10 % la mise de fonds exigée par les institutions financières. Le rapport Curtis affirmait que pour rendre les emprunts hypothécaires accessibles aux personnes à faible revenu, il fallait établir l'assurance-prêt hypothécaire publique et offrir des logements publics, de l'aide aux coopératives et des prêts pour la rénovation à taux d'intérêt moins élevés. Il proposait aussi d'avoir recours à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et l'élimination de la taxe de vente pour réduire le coût excessivement élevé des matériaux de construction afin qu'il soit possible de construire des logements moins coûteux. Le rapport recommandait la création d'un organisme fédéral d'urbanisme, l'offre de prêts à faible intérêt et à long terme aux municipalités pour le regroupement de terrains, des subventions fédérales pour la planification urbaine des municipalités et l'imposition d'une exigence, à savoir que la planification des quartiers soit une condition de l'octroi de prêts hypothécaires subventionnés par le gouvernement fédéral.

Une des recommandations les plus importantes du rapport James était de considérer ensemble tous les éléments étudiés, comme le logement, et non pas isolément. "La sécurité sociale ne se suffit pas en soi. Elle doit faire partie d'un vaste programme visant à améliorer les ressources humaines d'une nation, où les éléments comme le logement, la politique nutritionnelle et l'éducation tiennent des places importantes. "Si le gouvernement fédéral a été touché par l'enthousiasme des réformateurs sociaux dont il avait retenu les services pour préparer ce rapport, il n'était pas encore convaincu. La Loi nationale sur le logement de 1944 qui a découlé de ce rapport était loin d'intégrer toutes les recommandations du Comité Curtis; elle retournait à la logique du passé en se fondant sur la nécessité de fournir des emplois après la guerre pour justifier les mesures gouvernementales. La Loi n'était pas conçue pour assurer un logement aux Canadiens comme un droit en soi, mais bien pour favoriser la construction de maisons neuves, l'amélioration des logements et des conditions de vie et l'accroissement de l'emploi pendant la période d'après-guerre.

En cette dernière année de guerre, les attentes et l'optimisme augmentèrent rapidement. On entendait parler de réforme sociale au Canada même en lieux fort respectables. Les soldats revenaient d'Europe; un grand nombre d'entre eux ont suivi leur premier cours d'instruction civique par l'intermédiaire du Bureau des questions d'actualité de l'armée et sont devenus des partisans de changement social. Des dizaines de milliers d'autres s'inscrivaient aux universités en emportant avec eux d'amers souvenirs de la dépression et de la guerre, décidés à ce qu'aucun de ces deux fléaux n'assombrisse de nouveau la vie de leur famille. Tout à coup, les parlementaires avaient affaire à un climat politique très différent de celui qu'ils avaient connu en 1919.

Les Canadiens partageant les idées de réforme sociale qui avait d'abord pris racine en Europe pouvaient trouver des raisons d'agir propres à la situation canadienne. Bien que le Canada ne semblait pas avoir un système de classes aussi rigide contre lequel ils pouvaient se révolter, il avait certainement un territoire très vaste. Et seule l'intervention gouvernementale pouvait assurer que tous les Canadiens, quelle que soit la région qu'ils habitent, aient les mêmes droits, privilèges et conditons de vie. Voilà l'essence même de la Société aujourd'hui: l'effort en vue d'atteindre cet objectif de la politique publique.

C'est peut-être avec nervosité et idéalisme entremêlés que les dirigeants politiques ont reconnu le besoin de changement social fondamental. Cette évolution avait déjà commencé avec des mesures comme l'assurance-chômage, mais il fallait maintenir le même élan. Dans le mouvement de bascule continu du pouvoir entre les niveaux fédéral et provincial, la guerre a temporairement fait d'Ottawa le gagnant. Le gouvernement fédéral avait enfin eu une force morale suffisante pour faire preuve d'initiative en planification sociale, ce qui aurait été impensable 30 ans plus tôt. Par suite de l'effort de guerre, le public avait appris à se tourner vers Ottawa pour régler un plus grand nombre de ses problèmes. Le Canada devenait aussi plus fort sur le plan économique. Le gouvernement percevait des impôts et avait de l'argent à dépenser. Les optimistes ont vu dans la force industrielle la source de nouveaux revenus pour promouvoir des normes de vie plus élevées et de meilleurs programmes de sécurité sociale. Les pessimistes voyaient dans la vigueur industrielle un moyen de lutter contre la dépression d'après-guerre prévue.

Enfin, avec le retour de la paix au Canada, un nouvel esprit hardi de changement a envahi Ottawa. Quelles qu'en soient les raisons, Ottawa à réussi pendant la période d'après-guerre à s'encadrer de fonctionnaires dotés de compétences remarquables, d'idéalisme et d'une aptitude à prendre des mesures efficaces. Ils étaient des personnes qui non seulement préconisaient de nouvelles idées, mais étaient prêtes et aptes à les mettre en oeuvre. C'est ainsi que, soudainement, le temps était venu pour la politique nationale du logement et pour la SCHL.

Merci beaucoup.

Conférence #2

Politique canadienne du logement, 1944-1967

A l'époque de la crise, le logement était devenu une grande préoccupation sociale de la nation, précédée seulement par l'assistance publique.

Puis la guerre éclata et le mouvement vers les villes s'accéléra. Au cours des trois premières années, l'emploi créé par la guerre dans les milieux urbains avait augmenté de 60 p. 100. Presque tous les maires du pays suppliaient les gouvernements fédéral et provinciaux de trouver une solution à la crise du logement, qui allait en s'intensifiant.

Comme l'histoire le démontre, rien ne valait une guerre mondiale pour faire agir le gouvernement canadien en matière d'habitation. Ainsi, il créa la Société d'État Wartime Housing Limited en 1941, pour construire des habitations temporaires destinées aux travailleurs temporaires. Toujours soucieux de ne pas être accusé d'envisager une politique nationale du logement, le ministre des munitions et approvisionnements, C.D. Howe, soutenait qu'il ne s'agissait pas d'un programme général de logement mais que les mesures se limitaient au logement jugé nécessaire pour le succès du programme de munitions.

Wartime Housing Limited fit du bon travail. Cette société construisit 26 000 logements locatifs en six ans. Cependant, ce nombre correspondait aux besoins de moins du tiers des citadins à la recherche d'un

logement; le programme de construction n'arriva pas encore à suivre la demande.

Comme nous l'avons vu précédemment, une différence très frappante entre les deux grandes guerres réside dans le degré de planification d'après-guerre amorcée très tôt avant la fin des hostilités. On avait d'emblée résolu de ne jamais replacer les anciens combattants en particulier, et les Canadiens en général, dans la misère qu'ils avaient connue pendant la crise. Fait inhabituel, le gouvernement se montrait prodigue, tant moralement que financièrement, désireux de créer le meilleur des mondes.

Mais il y avait la constitution.

En 1942, C.D. Howe, qui avait la réputation de ne laisser personne lui faire obstacle, hésita un moment devant la constitution avant de déclarer que le logement de la population permanente était du ressort de la ville ou de la municipalité: Wartime Housing Limited ne pouvait qu'aider les autorités locales mais ne pouvait pas assumer l'entière responsabilité.

Le gouvernement, qui ne savait comment atteindre son objectif de loger convenablement les Canadiens sans assumer le rôle du secteur privé, obtint de nombreux conseils judicieux. Encouragé par le plan du Britannique Beveridge à se lancer dans une réforme sociale fondamentale, le gouvernemnet mit sur pied un comité consultatif sur la reconstruction. Sous son égide, un groupe remarquablement compétent dirigé par le professeur C.A. Curtis recommanda la conduite à suivre pour créer un programme efficace de logement pour les années d'après-guerre. En raison de sa portée considérable, tant pour le logement des économiquement faibles que pour la planification et l'aménagement urbains le rapport Curtis allait influencer la politique gouvernementale du logement pendant des décennies. Mais pas immédiatement.

Maigré le peu d'effet qu'ils semblèrent produire au début, c'est avec les changements apportés en 1944 à la Loi nationale sur l'habitation que s'amorça l'ère moderne de la politqiue nationale du logement. Cependant, le gouvernement se sentait encore obligé de masquer les mesures fédérales sous le voile des besoins découlant de la guerre.

La partie V de la nouvelle loi reflétait plus directement la pensée de Curtis. L'accent y était mis sur la planification et la recherche et prévoyait le financement de la formation d'une toute nouvelle génération de professionnels, au moyen de programmes qui seraient d'abord offerts à l'Université McGill, puis dans huit autre universités. Elle habilitait également le gouvernement fédéral à stimuler et à appuyer la formation, l'instruction et la recherche, notamment par la publication et la distribution de rapports. Certains pourraient soutenir qu'à longue échéance, c'est cette partie de la loi, bien qu'ajoutée après coup, qui a le plus influencé l'ensemble des mesures législatives.

Certes, la Loi Nationale sur l'habitation de 1944 ne tenait compte que d'une fraction des recommandations du rapport Curtis, mais le Canada ne s'était encore jamais rapproché à ce point d'une vraie politique nationale du logement. L'étape la plus décisive du cheminement vers l'atteinte de cet objectif fut la création d'un instrument permanent d'application de la politique. Cela se produisit le 18 décembre 1945, avec l'adoption de la Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement. Ce n'est pas simplement le succès de Wartime Housing Limited qui a rendu cette loi possible: Il fallait que C.D. Howe soit convaincu de son succès. Ce bruyant défenseur de la libre entreprise que les initiatives fédérales en matière de logement n'enthousiasmaient guère, était devenu un partisan des sociétés d'état. Il préconisait fermement la création d'une société d'état qui serait à la fois un instrument de la politique publique du logement et un organisme chargé d'administrer les fonds fédéraux consacrés au logement. Comme le CN, la société Radio-Canada et les lignes aériennes Trans-Canada, cette société d'état allait non seulement être indépendante des ministères gouvernementaux, mais elle allait fonctionner en grande partie comme une société privée. En fait, la SCHL a retourné plus de 700 millions de dollars dans le fonds du revenu consolidé, ce qui comprend les 100 millions de dollars des deux derniers exercices financiers.

Le premier président, David Mansur, avait connu une belle carrière à la Sun Life, avant d'être appelé à Ottawa en 1938 pour diriger la Banque Centrale de crédit foncier. Le général Hugh Young, Sergent Quartier-Maître qui venait de prendre sa retraite, fut nommé vice-président. C'était une équipe forte et c'était bien ainsi parce que la SCHL n'avait pas beaucoup de temps à consacrer à la planification. Le premier de l'an 1946,

le président se mit au travail. Il se trouva immédiatement confronté à la difficulté de trouver à loger les familles de 16 000 anciens combattants dont bon nombre fréquentaient l'université. Ils furent logés au moyen de billets de logement dans des barraques de l'armée puis installés sur le campus de neuf universités. La SCHL réquisitionna des immeubles publics et des hôtels, notamment le vieil hôtel Vancouver et le hangard de l'Immigration à Winnipeg.

Peu de temps après sa constitution, la SCHL fit l'acquisition des actifs et du personnel de Wartime Housing Limited, notamment 30 000 maisons du temps de guerre, auxquelles la SCHL ajouta 20 000 maisons, également pour les anciens combattants.

Enfin, on se mettait à progresser rapidement vers l'enraiement de la pénurie de logements au Canada. M. Howe put apprendre à la Chambre des communes que près de 50 000 logements avaient été construits en vertu de la LNH, en 1945, et que les objectifs des deux années suivantes étaient fixés à 60 000 et à 80 000 logements.

Vers la fin de 1946, l'établissement d'une division de la recherche à la SCHL donna une forte impulsion aux activités de recherche sur le logement et d'urbanisme relevant de la partie V de la Loi nationale sur l'habitation. Cette division avait pour mandat de consulter les autorités provinciales de planification pour trouver des moyens de mettre en application les plans d'urbanisme et lancer un programme de recherche sur l'urbanisme.

En avril 1946, le gouvernement transféra à la SCHL presque toutes ses activités liées aux programmes de logement, de refuges d'urgence et de transformation des maisons. La Loi nationale sur l'habitation fut modifiée de sorte qu'il soit possible d'accorder aux sociétés exploitantes de ressource, des prêts leur permettant de construire pour leurs employés, des habitations de propriétaire-occupant ou locatives a prix modéré ou économique. La même année, M. Howe lançait un avertissement à l'industrie du logement: Si elle ne construisait pas les logements dont le Canada avait besoins, le gouvernement du Canada adopterait une position directe, dans le domaine du logement. Venant de lui et compte tenu de son idéologie politique, de

sa théorie constitutionnelle et de ses croyances personnelles antérieures, cette déclaration était révolutionnaire.

Cependant, les feux de la révolution ne brûlaient pas tous avec la même ardeur, au sein du cabinet libéral. Le Premier ministre St-Laurent déclara en octobre 1947 qu'aucun gouvernement dont il faisait partie n'adopterait jamais de loi visant à subventionner le logement. M. Curtis dû sans doute plier l'échine.

Le sentiment du Premier ministre était quelque peu surprenant, car vers la fin des années 1940, le logement public n'était pas une idée révolutionnaire. Le gouvernement britannique, dont le Premier ministre King avait été influencé par la pensée sociale de Beveridge, construisait depuis longtemps des logements publics. Les États-Unis subventionnaient déjà le logement public. En 1947, Toronto devançait la vague en réalisant Regent Park North, un important ensemble de logement public, en se prévalant des dispositions de la LNH sur la rénovation urbaine pour acquérir et libérer le terrain.

Les hommes politiques d'Ottawa continuèrent de compter sur les conditions de plus en plus favorables des prêts hypothécaires ainsi que sur d'autres stimulants financiers indirects qui allaient répandre très graduellement leurs bienfaits sur tous. A la fin des années 1940, il devenait évident que ces espoirs étaient vains. Malgré les programmes de construction vigoureux, un nombre croissant de canadiens ne pouvaient trouver de logement abordable.

En 1949, l'honorable Robert Winters, alors Ministre responsable de la SCHL, admit que le logement serait en temps de paix, un problème permanent. Le gouvernement fédéral se retranchait prudemment derrière une solution qui s'opposait évidemment à la déclaration du Premier ministre au sujet des subventions.

Si le gouvernement avait des remords de conscience, il était au moins épargné par l'opposition. Le critique progressiste-conservateur Donald Fleming appuyait la suppression des taudis et avouait avoir été très étonné du nombre impressionnant de familles avec des enfants qui ne

pouvaient trouver de logement abordable. Il recommanda même avec insistance les contrôles des loyers.

La modification apportée à la LNH en 1949 mérite d'être soulignée comme exemple de la créativité dont doit faire preuve le gouvernement fédéral pour obtenir des résultats dans un pays constitutionnellement complexe. La loi ne disait rien des subventions, mais prévoyait que les gouvernements fédéral et provinciaux se partageraient le déficit des activités conjointes dans une proportion de 75 et 25 p. cent.

Certains critiques prétendaient que le gouvernement, en plus d'observer des subtilités constitutionnelles, évitait de mettre le Premier ministre dans l'embarras. Le programme de logement public prenait naissance de la façon la moins douloureuse possible.

Même si le nombre de maisons construites immédiatement après la guerre dépassait toutes les prévisions, la pénurie demeurait un problème sérieux et constant. Elle était, entre autres, due au fait que la récession d'après-guerre, qui avait suscité tant de craintes, ne s'était jamais produite. Les emplois continuaient d'abonder pendant que l'industrie et le commerce étaient en pleine expansion. La faiblesse des taux d'intérêt avait un effet direct sur la demande de logements.

Un intérêt soudain pour le mariage chez les plus jeunes et le baby boom qui en découla coïncidèrent avec un flot d'immigrants étonnamment élevé. En 1945, il y eut 15 000 nouveaux arrivants. En 1952, leur nombre s'est élevé à 211 000 avant de se stabiliser. En 1950, au moment ou la guerre de Corée offrait un tout nouveau stimulant à l'économie, le taux de mises en chantier se mettait à chuter. Alors que les problèmes de pénurie de matériaux des années suivant immédiatement la fin de la guerre s'étaient résolus d'eux-mêmes, ceux du financement s'aggravaient. L'achat d'une maison requérait une mise de fonds correspondant à 20 ou même 25 pour cent de sa valeur; dans les petites collectivités et les régions rurales, la mise de fonds pouvait atteindre jusqu'à 50 pour cent. Il y avait à la fois pénurie de fonds pour les prêts hypothécaires et de terrains viabilisés. Et comme un malheur n'arrive jamais seul, les taxes municipales augmentaient en flèche.

Des critiques à la Chambre des communes accusaient la Société de ne répondre qu'aux besoins du tiers des salariés du pays occupant l'échelle la plus élevée. On estimait qu'il manquait 700 000 logements.

Lorsqu'on introduisit la nouvelle Loi nationale sur l'habitation en 1954, la vigueur conférée à la nouvelle politique laissa bien peu de place à la chamaillerie. Parmi les solutions proposées afin de trouver de nouvelles sources de fonds pour les prêts hypothécaires, on note, comme principal changement, l'entrée en scène des Banques à Charte comme prêteurs sur le marché du logement. Contrairement au gouvernement qui avait offert des prêts directs depuis 1935, la Société allait assurer les prêts hypothécaires à long terme consentis par des établissements de prêts privés. On abaissa à 10 pour cent la mise de fonds nécessaire. Cette mesure constitua l'amorce d'un long processus grâce auquel la Société facilita l'accès à la propriété tout en réduisant la demande de logements locatifs subventionnés grâce à l'assouplissement des conditions régissant les prêts hypothécaires.

L'arrivée massive de fonds sur le marché hypothécaire assura le succès de la nouvelle loi. En un an, le nombre de nouveaux prêts augmenta de plus d'un tiers. Entre 1954 et 1956, les banques financèrent plus de la moitié des logements construits en vertu de la LNH.

La loi de 1954 a eu pour conséquence de permettre à la plupart des Canadiens capables d'effectuer une mensualité de se trouver un prêt. Elle n'aidait malheureusement pas tous les Canadiens. Les banques étaient heureuses de servir les citadins, ce qu'elles pouvaient faire sans grande difficulté et à peu de frais. Mais Mansur d'écrire à l'époque:

> "Nous avons eu beaucoup de difficulté au début à amener les établissements de prêts à consentir des prêts dans les régions éloignées. Il était tout simplement trop dispendieux d'envoyer des employés dans l'arrière-pays pour un prêt ou deux ...les prêteurs s'opposaient en principe à l'intervention du gouvernement dans le secteur des prêts tout en refusant de changer leur façon de faire des affaires."

Sautons quelques étapes pour dire que le gouvernement Diefenbaker ordonna à la Société en 1957 de consentir à nouveau des prêts directs afin que tous les Canadiens, où qu'ils soient, aient accès au financement hypothécaire.

Même si la nouvelle loi reflétait le sens accru des responsabilités du gouvernement à l'égard des gagne-petit, les progrès accomplis au niveau des logements à faible coût demeuraient modestes.

La loi de 1954 ayant été votée, David Mansur décréta qu'il avait atteint ses principaux objectifs. Il prit donc sa retraite à la fin de 1954 en déclarant, bien modestement: "J'ai décidé qu'il y avait autre chose que je pouvais faire". Pendant les dix années suivantes, le poste de président a été occupé par Stewart Bates, une personne différente possédant des priorités différentes. Récemment ministre des Pêcheries, ses débuts à Glasgow avaient développé en lui un sens très fort des préoccupations sociales ainsi qu'un intérêt personnel intense quant à la répartition et à la qualité du logement.

La Société dont il venait d'hériter comptait un bureau principal ou travaillaient plus de 300 employés. Cinq bureaux régionaux ainsi qu'un réseau de bureaux locaux s'étendant d'un océan à l'autre. Jusqu'en juillet 1952, les employés du bureau principal occupèrent les locaux austères de l'immeuble temporaire numéro 4 situé juste à l'ouest de la Cour Suprême. Puis, le conseil d'administration décida qu'il était temps que la Société s'affirme en construisant ses quartiers généraux loin des ombrages projetés par le principal complexe gouvernemental du centre-ville d'Ottawa. Le choix de l'emplacement situé à même une vaste forêt claire et de l'architecture de style georgien en brique rouge est attribué au vice-président, Hugh Young, qui disait avoir été largement influencé par les cités-jardins d'Angleterre. C'est l'hôtel de ville de Welwyn qui a servi de prototype à la Société.

Une fois le nouvel immeuble occupé, Stewart Bates ne tarda pas à faire sa marque. Dans un important discours prononcé quelques mois après sa nomination au poste de président, il proclama sa foi dans la cité, principal creuset des changements sociaux et économiques, et dans le logement comme principal outil de façonnement de cette dernière. Il s'est opposé

discrètement aux notions de l'époque circonscrivant le logement à de simples bouts de papier vierges par la mathématique des mises en chantier, mises de fonds et des terrains nivelés.

"Faut-il uniformiser complètement notre mode de vie à l'intérieur de nos cités nord-américaines?" demanda-t-il. "Des vies toutes identiques à l'intérieur de lotissements standardisés? C'est la notion de l'idéal que semblent partager les gouvernements, les constructeurs et les planificateurs... si l'environnement a une influence quelconque sur le caractère, celui que nous semblons préconiser possède de sérieuses restrictions. Il semble voué à la diminution de l'individu."

Au sein de la Société, la créativité et la planification prirent une nouvelle orientation avec la formation de ce qu'il appela le groupe consultatif, un petit comité composé de gens imaginatifs encouragés à élaborer de nouvelles idées sur les façons dont la Société pourrait améliorer les logements et les villes du pays, et, par le fait même, la qualité de vie des Canadiens. Les membres de ce comité eurent un effet profond sur la SCHL et le logement au Canada.

Vingt ans plus tard, le cycle devait se répéter de nouveau avec l'établissement de l'insubordonnée division du plan, qui, à un certain moment donné, s'est même séparée complètement de la Société pour aller s'installer au-dessus d'un magasin d'alcool. Mais ça, c'est une autre histoire réservée pour la prochaine fois.

Même si ce groupe dynamique a fait l'objet de critiques, il représente une partie intéressante de la vie de la Société. Afin de mettre une certaine effervescence intellectuelle en perspective, nous n'avons qu'à nous rappeler les objectifs fixes et limités établis pour le secteur public par le premier ministre et M. Howe, de même que par son successeur, à titre de ministre responsable de la Société, Robert Winters, un homme de la même trempe. Ils pensaient probablement, et avec raison d'ailleurs, avoir parcouru beaucoup de chemin en tolérant l'interventionnisme permanent du fédéral dans le domaine du logement, même en temps de paix. Mais ils étaient loin d'accepter l'idée voulant que la politique nationale sur l'habitation constitue un outil capital de changement social.

Au Bureau national, bien des gens ne partageaient pas le même avis. Au Canada, la révolution intellectuelle sur la qualité de vie des collectivités n'a pas tant été le fait des universités, des associations professionnelles ou même de partis politiques. Elle trouve plutôt sa source auprès d'une société d'état qui a su inciter les autres intervenants à réflechir et à agir.

En 1956, les modifications apportées à la LNH donnèrent un nouvel essor au renouvellement urbain, particulièrement dans les centre-ville, par l'application de règles plus flexibles sur l'utilisation des terrains et par le financement d'études afin de déterminer dans quelles parties des municipalités des mesures s'imposaient.

L'année 1957 marque la fin d'une longue ère de gouvernement libéral. Elle coïncide avec la détérioration de l'économie. Les banques n'arrivaient plus à fournir les fonds hypothécaires nécessaires, les taux d'intérêt dépassant la limite de six pour cent prescrite par la loi.

Howard Green, devenu Ministre responsable du logement sous le gouvernement Diefenbaker, changea radicalement un des principes directeurs établis, soit le retrait graduel de la Société du secteur des prêts directs. Dans la décennie qui suivit l'année 1957, la Société finança directement l'achat de plus de maisons que les banques elles-mêmes.

On ne peut établir avec justesse si ce retournement se serait effectivement produit et à quel moment il aurait eu lieu n'eut été du changement de gouvernement. Il aurait peut-être fallu plus de temps, mais, en général, on peut conclure que la politique du logement a rarement fait l'objet de divergences aigües entre les partis politiques au Canada. L'opposition, qui n'a jamais manqué de critiquer les défaillances du système a, de façon générale, appuyé tous les correctifs législatifs proposés par le gouvernement devant la Chambre.

Les deux modifications apportées à la LNH en 1960 sont typiques du sentiment général d'acceptation entourant les extensions à la politique du logement. D'abord, le pouvoir d'accorder des prêts pour la construction de réseaux d'égout débloqua 208 millions de dollars au cours des six années subséquentes. L'autre modalité autorisa les prêts à la construction de

logements universitaires--un programme prévoyant les pressions qu'exercerait le baby boom à la fin des années 60.

Parmi les changements reconnaissables apportés par le nouveau gouvernement de la fin des années 50, mentionnons la qualité du logement. M. Green et M. Walker après lui, envisageaient de plus petites maisons sur de plus petits terrains. Quant à Davie Fulton, qui fut le successeur de M. Walker en 1962, il a mieux réussi à éveiller l'intérêt de ses ministres à l'égard de la rénovation urbaine.

À cette époque, les philosophies sociales de Stewart Bates étaient très contestées et certains jugeaient d'un oeil sévère ce qu'ils percevaient comme une tendance à diriger plutôt qu'à suivre dans le tango politique à Ottawa. Même parmi ses critiques, bien peu pourraient mettre en doute ses capacités et son honnêteté intellectuelles. Avec le temps, on en viendrait probablement pour la plupart à admettre que son prétendu radicalisme social était effectivement arrivé au bon moment de l'histoire de la Société. C'est le sentiment d'une mission à remplir qui attirait des personnages remplis de talents. En outre, Stewart Bates a contribué à faire de la Société une institution marquée au coin de la créativité alors que cette dernière aurait pu tout simplement glisser en toute sécurité vers une longue vie de banquier respectable.

Nous nous sommes penchés tout particulièrement sur l'échiquier législatif au cours de notre recherche pour retracer l'évolution d'une politique nationale du logement. Ce sont les lois qui concrétisent le mieux cette politique et jusqu'à la venue de la SCHL, ce programme législatif n'en était presque l'unique reflet. Mais la Société elle-même recevait l'autorisation et la responsabilité d'apporter sa propre contribution à la politique du logement. Pour ce faire, elle eut recours à la partie V de la Loi Nationale sur l'habitation.

D'ailleurs, ce qui en fait un des fondements essentiels pour poser les bases de notre politique nationale du logement est que la partie V est devenue une source d'inspiration pour l'élaboration d'idées nouvelles; elle prévoyait d'ailleurs la formation des étudiants en ce sens.

La Société a parrainé ses premiers étudiants de l'École d'Architecture de l'Université McGill en 1946-47, puis de la Colombie-Britannique en 1951-52, et ensuite des Universités du Manitoba et de Toronto. Un réseau de huit écoles professionnelles coordonnait une autre demi-douzaine de programmes universitaires, assurant une formation en aménagement du territoire et des possibilités de recherche aux quatre coins du pays. Parmi les étudiants qui ont reçu une aide de la Société tôt dans l'histoire, signalons Bram Wiseman que vous connaissez tous et Tommy Shoyama, futur sous-ministre de la Finance et Ray Moriyama qui, comme les deux autres, a laissé sa marque dans notre pays.

La partie V est devenue loi à l'époque ou des jeunes gens brillants issus des universités et du gouvernement rêvaient d'un monde de l'après-guerre au moment où les hommes politiques mettaient les gens en garde contre l'intervention permanente du gouvernement fédéral dans le secteur du logement et, en particulier, du logement social.

Compte tenu de ces circonstances et de la préoccupation générale à l'endroit des limites constitutionnelles des programmes fédéraux, la partie V s'est révélée en effet une mesure législative tout à fait radicale.

Il est difficile de savoir au juste si les députés ou même les ministres saisissaient toute l'ampleur des conséquences éventuelles de la partie V. D'ailleurs, personne ne s'y était opposé à la Chambre des communes ou dans les administrations provinciales si bien que depuis 44 ans, la partie V fait partie des statuts du Canada et est devenue une institution. Les travaux réalisés au siège social de la SCHL ont eu d'autres retombées importantes: Plus précisement, je fais allusion au Conseil canadien de l'habitation et à l'Association canadienne de l'urbanisme. La haute direction de la SCHL, surtout lorsque Stewart Bates en assumait la présidence, avait exprimé de toutes les manières possibles son engagement fondamental envers la qualité du logement et envers l'urbanisme. Et comme le dictaient les réalités politiques, économiques et sociales dans ce secteur, il fallait accorder une priorité toute spéciale aux mises en chantier d'habitation, en comblant les besoins quantitatifs, mais sans jamais laisser en marge la recherche de la qualité.

Permettez-moi un instant de sauter quelques étapes. La semence de la qualité du logement qui remonte aux années 50 avait déjà produit une riche récolte. A ce moment-là, on avait esperé que quelque part, à l'avenir, les principaux besoins en logement seraient satisfaits, en partie tout au moins, par les efforts conjoints de l'industrie, des administrations locales et provinciales, laissant ainsi aux auteurs d'une politique nationale du logement toute la liberté de placer la qualité du logement en tête des priorités.

Même si nous ne sommes pas encore rendus à cette étape de l'histoire et en dépit des quelques zigzags de parcours, nous nous rapprochons de cet avenir de nos prédictions, du moins dans nos régions urbaines.

En 1963, l'éléction du gouvernement Pearson avait soulevé une vague de mesures législatives sociales. La première, en 1964, constituait une série de modificatioins fondamentales à la Loi nationale sur l'habitation. La rénovation urbaine avait reçu une impulsion gigantesque. D'ailleurs, pour la première fois, l'expression 'logement public' paraissait dans la Loi. On autorisait des prêts jusqu'à concurrence de 90 pour cent de la valeur d'emprunt aux organismes de bienfaisance sans but lucratif ou à des sociétés d'état désireuses d'acheter ou de construire des logements locatifs à prix modérés. C'est grâce à la constitution des offices de logement provinciaux que les provinces se sont interéssées dans une large mesure au logement public.

Le professeur Albert Rose, un des critiques les mieux informés en matière de politique du logement au Canada, s'est prononcé sur les amendements de 1964: 'Il s'agit d'un point tournant dans l'histoire du logement au Canada. C'est à partir de cet instant qu'on a pu trancher la question de savoir s'il fallait balayer les taudis ou les quartiers délabrés, ou offrir des logements convenables et de taille suffisante aux personnes à faible revenu. C'est à partir de 1964 qu'on a saisi les gouvernements provinciaux de tous les aspects sociaux du processus de relogement et de réaménagement du territoire ainsi que des nombreuses autres questions connexes.

Au milieu des années soixante, la construction de logements publics destinés aux pauvres, aux personnes âgées et aux étudiants avait atteint un rythme sans précédent. Mais au même moment, la mise en chantier des maisons conventionnelles s'était stabilisée et la tendance se déplaçait vers le logement locatif. Déjà, depuis 1959, les banques jouaient un rôle moins important sur le plan des prêts hypothécaires, mais elles ont reçu leur coup de mort avec les taux d'intérêt de six pour cent. Cependant, pour remédier à cette situation, l'amendement de 1966 venait libérer, à toutes fins pratiques, les taux d'intérêt consentis en vertu de la LNH.

La période prévue pour la deuxième lecture de cette mesure législative tirait sur sa fin. En 1967, le Canada célébra son centenaire, le coeur en fête mais l'esprit replié sur lui-même dans ce qui semblait être une sempiternelle introspection.

De cette plus belle foire mondiale du siècle, il se dégageait une immense fierté et un optimisme débordant. Tout en brandissant son nouveau drapeau, la nation cherchait à connaître son histoire comme jamais auparavant. Le marché foisonnait de livres, de revues, d'émissions télévisées et radiodiffusées, et de films sur notre histoire. Tout le peuple canadien portait son regard vers l'avenir.

Le pays avait évolué rapidement. L'année du centenaire, les trois-quarts de la population habitaient dans des villes et y travaillaient. Les deux tiers de ce nombre étaient concentrés dans les grandes villes et les régions métropolitaines. Après la deuxième grande guerre, les maisons individuelles comptaient pour 85 pour cent des nouveaux logements. En 1961, ce taux s'était établi à 70 pour cent et en 1964, les immeubles d'appartements et les autres genres de collectifs d'habitation comptaient pour près la moitié de tous les logements neufs.

Bien entendu, de tels changements donnaient du fil à retordre à ceux qui avaient la garde d'une politique nationale de l'habitation.

Il était pourtant suffisamment difficile de lutter continuellement contre le déficit absolu que produisait le logement abordable. Mais il fallait en même temps compter avec le visage changeant à toute allure de nos villes

canadiennes et aussi tenir compte des attentes sans cesse changeantes des Canadiens qui demandaient des logements ou qui les occupaient.

En 20 ans, des simples débats où l'on se demandait si le gouvernement devait intervenir dans la question du logement, le Canada était passé au rang de chef de file, non seulement dans le domaine de la construction résidentielle, mais pour tout ce qui touchait à la nature même des collectivités.

Au début de cette période, l'idée d'une politique globale du logement était encore vague. Mais à la fin de cette époque, elle était devenue un élément capital de la politique socio-économique du gouvernement fédéral et elle occupait une place dont l'importance dépassait toutes les prévisions. Le Canada était à l'aube d'une expérience explosive dans le domaine des affaires urbaines. C'était là le début d'une nouvelle époque marquée par un large éventail de changements dans l'environnement résidentiel, changements qui devaient entrainer de rapides réactions. Et des bouleversements à la SCHL.

Conférence #3

La politique canadienne du logement, 1967-1984

Voici le troisième de quatre exposé sur l'histoire de la politique canadienne du logement, et le dernier qui s'arrête à l'histoire comme telle. Nous partirons de la fin des années 60, pour parcourir les années 70 et le début des années 80.

Nous avons là une période d'activité extraordinaire dans le domaine du logement. Si je la qualifie d'extraordinaire, ce n'est pas seulement en raison du nombre de mises en chantier, mais aussi du degré d'intervention gouvernementale dans la production de logements et dans le façonnement des collectivités qui en ont bénéficié. À l'exception peut-être des tous débuts de la SCHL, ce fut de loin l'époque la plus passionnante de la politique du logement.

Pour nous situer dans une juste perspective, rappelons le chemin immense parcouru en 25 ans par la politique fédérale du logement. La plupart de ceux qui ont débattu ou conçu les nouvelles orientations se souviennent que toute intervention fédérale dans ce domaine était jadis profondément suspecte. Au cours des deux guerres mondiales, le gouvernement s'en était prudemment mêlé en alléguant les besoins militaires ou le bien-être des anciens combattants. Dans l'entre-deux guerres, il s'est fort habilement tenu à l'écart.

La création de la SCHL, en 1946, marqua l'entrée définitive du gouvernement fédéral sur la scène du logement, en réponse à de fortes pressions politiques et à des besoins devenus évidents.

En 1968, les Canadiens intéressés au logement pouvaient jeter un regard de satisfaction sur les 20 années précédentes. La crise du logement des années 30 et 40, sur laquelle les maires des municipalités avaient bruyamment et presque rituellement attiré l'attention, chaque année, avait pris fin. La plupart des Canadiens étaient bien logés, et cela en partie parce que le gouvernement fédéral avait décidé de consacrer des sommes inhabituelles à la promotion du logement de bonne qualité; la SCHL s'était révélée un instrument efficace de politique gouvernementale. Les progrès accomplis découlaient aussi de l'engagement de plus en plus prononçé des provinces, qui voulaient maintenant unir leurs efforts à ceux du gouvernement fédéral et créer leurs propres organismes du logement riches en compétence professionnelle. Et, bien sûr, il faut rendre hommage à l'industrie de la construction, devenue un dynamique agent de croissance.

Quand nous disons que "la plupart des Canadiens étaient bien logés", nous devons reconnaître qu'une minorité importante ne l'était pas. Pour ceux-là, la solution communément retenue résidait dans le logement public, dont la qualité et l'opportunité soulevèrent de sérieux doutes à la fin des années 60.

Néanmoins, on sentait que, même si le logement public ne réglait pas définitivement les problèmes de pauvreté, une certaine forme d'intervention du gouvernement pouvait parvenir à surmonter les inéquités sociales et économiques. De toute évidence, il était prêt à tenter l'expérience.

Le début de cette troisième phase de la politique du logement coïncidait avec la fin d'une longue période de prospérité et de croissance économique relativement soutenues. Après l'enthousiasme et les débordements de fiertè du centenaire de la confédération, la société canadienne allait vivre des années de turbulences.

Turbulences politiques, d'abord, puisque le pays passa d'un gouvernement majoritaire à un gouvernement minoritaire. Ce fut en même temps une période de cheminement constitutionnel, où le logement se trouva inévitablement coïncé dans l'épreuve de forces entre le gouvernement fédéral et les provinces. La puissance subite du mouvement séparatiste québécois influa aussi sur les priorités fédérales.

Turbulences économiques, également, se manifestant par le chômage, une inflation effrénée, le blocage des salaires, une crise énergétique persistante et des taux d'intérêt qui semblaient grimper démesurément. De 1973 à 1984, il y eut trois récessions économiques sérieuses.

Turbulences sociales, enfin. Tous les paliers de gouvernement commencèrent à récolter les conséquences de 20 années d'urbanisation rapide. La population avait doublé depuis la deuxième guerre mondiale et les trois quarts des Canadiens habitaient la ville. La pauvreté, qui tend à se dissimuler dans les régions rurales, éclata soudain au grand jour.

Le moment était venu, pour le gouvernement fédéral, de s'impliquer plus que jamais dans la politique du logement. En même temps, la population se montrait de plus en plus disposée à trouver des solutions locales aux problèmes de logement, plutôt que de s'en remettre tout bonnement à de vastes programmes nationaux. Bref, ce qu'on est convenu d'appeler le troisième secteur, c'est-à-dire les coopératives et les organismes sans but lucratif, commençait à émerger et, avec l'appui concret de la SCHL, allait devenir le principal instrument de réalisation du logement social et du logement pour les ménages à faible revenu.

Cette période présente un intérêt particulier pour un autre motif. Dans cette longue et lente oscillation du pendule de la présence fédérale directe dans les collectivités, ainsi que dans le logement, il se trouva qu'au cours des années 70, le pendule se situait vers la gauche. Cette tendance se manifesta par la création du ministère d'État aux Affaires urbaines, les expériences de prises de décision à triple niveau, et les nombreux et rapides rajustements des programmes de logement pour des motifs qui dépassaient souvent de loin les simples impératifs de l'habitation.

En 1967, le Conseil économique du Canada donna le ton à cette ère nouvelle. Sa quatrième étude annuelle analysait les conséquences d'un taux de croissance urbaine dépassant celui de tout autre pays industrialisé.

Un an plus tard, le Conseil canadien du bien-être social convoquait la première conférence nationale sur l'habitation au Canada. Les 21 recommandations qui en découlèrent mettaient l'accent sur la qualité de vie

dans la collectivité, la consultation de la collectivité et un choix plus abondant d'endroits, de modèles et de modes d'occupation. Elles témoignaient de l'influence du puissant mouvement de développement communautaire des années 60. Pour que le sens de ces recommandations ne laisse aucun doute, les délégués affirmèrent que le logement était socialement aussi primordial que l'éducation.

Le gouvernement lui-même s'en mêla d'une façon plus active par la mise sur pied de la Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain. Fait inhabituel pour un groupe de ce genre, la Commission était présidée par l'honorable Paul Hellyer, ministre des Transports, de qui relevait également la SCHL. Sa propre expérience de constructeur de maisons et son intérêt passionné pour les problèmes urbains l'avaient amené à accepter cette tâche. Les délais qu'il se fixa étaient encore plus inhabituels : quatre mois pour l'étude comme telle, et deux pour la préparation du rapport. Ses critiques l'accusèrent d'avoir rédigé le rapport avant même que la commission soit convoquée. De toute façon, il respecta ses échéances.

La Commission Hellyer reprocha vivement au gouvernement et à l'industrie l'insuffisance de logements à prix abordable pour répondre aux besoins du nouveau genre de ménages urbains ou à ceux des pauvres. La SCHL fut également blâmée de ne pas s'être adaptée assez rapidement à l'évolution des impératifs de l'habitation et de l'aménagement urbain. Les urbanistes, architectes et autres professionnels reçurent une note médiocre pour leur inaptitude à créer des modèles intéressants, variés et agréables de maisons et de collectivités.

C'est cependant envers les grands ensembles de logements publics que la Commission se montra la plus cinglante, les qualifiant de "Ghettos de pauvres". Elle préconisait des compagnies de logements à dividendes limités, des logements sans but lucratif et des coopératives, et souhaitait vivement l'interruption de tous les grands projets de logement public et le renouvellement urbain.

Sa recommandation la plus controversée portait sur la création d'un ministère fédéral du logement et des affaires urbaines, qui assumerait de

vastes fonctions de recherche et d'information, à l'appui d'une présence fédérale accentuée.

Le rapport Hellyer fut mal accueilli par un cabinet qui ne voyait pas la nécessité d'interventions audacieuses dans le domaine du logement. Frustré de cette inaction, le ministre démissionna en avril 1969, fit publiquement état de ses désaccords avec le premier ministre et passa à l'opposition. Si la provocation d'une crise ministérielle est un indice d'importance politique, le logement était parvenu à ce niveau.

Le fait sauta aux yeux à peine quelques semaines plus tard, lorsque le premier ministre Trudeau, réagissant aux remous politiques créés par l'affaire Hellyer, prononça un engagement de principe inattendu et inhabituellement ferme à l'égard du logement. Point significatif, cette promesse fut faite à la Fédération canadienne des maires et municipalités, qui était depuis 30 ans l'un des plus ardents protagonistes de l'amélioration du logement. Puis il nomma Robert Andras, Ministre responsable de la SCHL. Pour la première fois, un membre du cabinet pouvait se consacrer entièrement au logementet aux affaires urbaines.

M. Andras mena une inlassable campagne publique en faveur du logement, de l'urbanisation et du rôle fédéral dans les collectivités, semant peu à peu l'idée d'un ministère fédéral des affaires urbaines. Le principe en fut repris dans le discours du trône du 8 octobre 1970. Une proclamation par décret, appuyée à l'unanimité par la Chambre des communes, créa légalement le ministère d'État aux Affaires urbaines, le 1er juillet 1971.

Peter Oberlander fut nommé secrétaire du ministre, c'est-à-dire sous-ministre. Le poste de Secrétaire adjoint chargé de la politique et de la recherche fut confié à Harvey Lithwick, de l'Université Carleton, qui venait de terminer une étude sur l'urbanisation pour le compte du ministre. M. Lithwick avait critiqué la politique fédérale du logement, l'accusant entre autres de ne pas avoir saisi la nature interdépendante des problèmes suscités par l'urbanisation rapide. Moins d'un an plus tard, convaincu que le gouvernment fédéral ne changeait pas d'attitude, Lithwick démissionna.

Même si l'évolution de la politique n'était pas immédiatement évidente, la recherche sur le logement et l'urbanisation devenait une

industrie de croissance. La SCHL commanda une série imposante d'études qui devaient influencer l'élaboration de la politique en général et la loi de 1973 sur l'habitation en particulier. Michael Dennis, de Toronto, étudia le logement public, Glen Milne, de l'Université Carleton, se pencha sur le renouvellement urbain, et George Seadon, qui allait plus tard entrer au service du Conseil national de recherches, examina l'infrastructure municipale.

Personne ne s'étonna de voir surgir des problèmes dans le travail apparemment parallèle de la SCHL et du ministère. Celui-ci était convaincu d'avoir reçu le mandat clair et exclusif d'élaborer la politique, tandis que les ministères responsables et la SCHL poursuivraient la mise en oeuvre des programmes. Le ministère coordonnerait aussi les programmes de logement et d'initiatives urbaines de tous les ministères et organismes fédéraux.

Un mandat aussi large ne pouvait être accepté avec enthousiasme par les personnes qui avaient déjà une vaste expérience du logement. Au moment même de la création du ministère d'État aux Affaires urbaines, le ministre dota la SCHL d'une Division de l'élaboration des lignes de conduite, dirigée par un fonctionnaire expérimenté et pittoresque, Walter Rudnicki. La division produisit une série d'analyses et de rapports, certains préparés par le personnel, d'autres, comme je l'ai déjà mentionné, par des experts-conseils privés. Ce travail contribua beaucoup à moins axer les programmes sur le nombre de mises en chantier et davantage sur les responsabilités sociales de la société à l'égard des pauvres. Rudnicki, lui-même profondément engagé vis-à-vis de la population autochtone, fut en bonne partie responsable du programme de logement pour les ruraux et les autochtones, institué peu après son départ de la Société, en 1973, départ provoqué par un profond désaccord public avec le président de la SCHL, William Teron, au sujet du traitement des documents de politique secrets. Il fut ultérieurement prouvé que Rudnicki avait raison.

Cette période d'effervescence, donc, fut marquée par des tensions manifestes dans les rangs supérieurs de la SCHL même, ainsi que du ministère. Ce fut néanmoins une époque de grande productivité en matière de politique du logement. Et, en matière d'expérimentation, rien ne semble avoir été constitutionnellement plus novateur que la brève incursion du

ministre dans les eaux agitées de la consultation intergouvernementale de triple palier.

La première réunion regroupant les trois paliers eut lieu à Toronto, en novembre 1972 et la deuxième à Edmonton, l'année suivante. Les paroles élogieuses et chargées d'espoir fusaient presque de toutes parts, après la première conférence. Les appréhensions, quoique plus voilées, devaient se révéler encore plus fortes.

Les dirigeants municipaux virent spécialement d'un bon oeil cet intérêt sans précédent du gouvernement fédéral pour les affaires municipales. Ils en tiraient l'espoir de nouvelles sources de fonds pour le logement et le développement des collectivités. Peut-être, de façon plus implicite, comptaient-ils voir relâcher ce que certains maires appelaient les chaînes de l'esclavage qui les liaient étroitement au pouvoir provincial. Le gouvernement fédéral ne nourrissait pas pareille intention, mais il était difficile de persuader certaines provinces que l'intérêt du gouvernement était dénué de toute menace constitutionnelle.

Pendant que la consultation de triple palier poursuivait son chemin, des progrès étaient réalisés sur des points moins contestés. Le ministère d'État aux Affaires urbaines, qui représentait le Canada à la conférence des Nations Unies sur l'environnement humain, réussit à obtenir que l'ONU appuie la tenue d'une conférence canadienne sur les établissements humains, cette conférence Habitat qui devait faire époque, à Vancouver, en 1976.

Ce fut là le dernier triomphe du ministère d'État aux Affaires urbaines. Les pressions exercées par les provinces mettaient son avenir en doute, sans parler des attaques moins ouvertes de la bureaucratie fédérale, qui se voyait plus à l'aise sans ministère assurant la coordination. Ces pressions, combinées aux modestes gains politiques que pouvait rapporter l'annonce de coupures de dépenses par le gouvernement, entraînèrent l'abolition du ministère en 1978. Beaucoup en étaient profondément déçus, d'autres soulagés. Les provinces s'en réjouirent, car elles y voyaient le signal d'un retrait fédéral non seulement du secteur des affaires urbaines, mais d'une enclave constitutionnelle béante et menaçante.

Assez rapidement, le gouvernement fédéral sembla perdre tout enthousiasme pour l'urbanisation. Non pas qu'il ait décidé de n'attacher qu'une faible importance aux programmes de logement. Bien au contraire, la politique allait subir de multiples transformations. Vers le milieu de la décennie, cependant, le contexte était différent. De nouveaux éléments entraient progressivement en ligne de compte, tels que le niveau de chômage, les taux d'intérêt et la crise de l'énergie. La construction résidentielle était de plus en plus considérée comme un important outil de croissance nationale et peut-être moins comme un engagement humain à l'échelle nationale. En d'autres mots, l'élaboration de la politique du logement s'effectuait dans un contexte plutôt économique que social.

Faisons ici un bref retour en arrière. Au début de 1973, deux facteurs convergèrent pour produire certaines des modifications les plus importantes qui aient été apportées à la Loi nationale sur l'habitation en 20 ans. À la SCHL, on mettait maintenant surtout l'accent sur le logement social. Vers la même époque, le gouvernement Trudeau venait d'être réélu, mais minoritairement. Le NPD eut ainsi l'occasion d'influencer la législation sociale, ce qu'il fit quand les modifications à laloi furent proposées. Trente-six amendements furent apportés au projet de loi présenté à la Chambre des communes. En juin, le Canada possédait dix nouveaux programmes de logement, la plupart consacrés au logement social et à la planification municipale. Bon nombre d'entre eux étaient fondés sur les besoins sociaux, certains visaient à stimuler l'économie, et d'autres remplissaient les deux fonctions. Il fallut plus de trois ans pour mettre au point les trois programmes qui ont exercé la plus grande influence: le Programme d'aide à la remise en état des logements, ou PAREL, le Programme d'amélioration des quartiers, ou PAQ, et le Programme d'aide pour l'accession à la propriété, ou PAAP. Ces programmes apportaient de nouvelles solutions à la pénurie de logements: revitaliser les vieilles constructions au lieu de les démolir; bâtir la collectivité en l'y faisant participer; stimuler les gens à briser le cycle de la pauvreté en les aidant à acquérir leur propre maison plutôt que de s'en remettre à perpétuité au logement social.

En 1973, de nouvelles modifications prévoyaient aussi des fonds pour encourager la formation de nouvelles collectivités, comme solution à l'étalement urbain continuel et aux densités excessives des centres-villes.

L'offre fédérale n'eut jamais de suite et l'on n'insista guère, non plus, à Ottawa.

Les Programmes de logement social et de remise en état des logements de 1973 ont largement survécu jusqu'à présent. Cependant, les prêts et subventions pour l'infrastructure et le regroupement de terrains, le programme d'amélioration des quartiers et le programme d'aide pour l'accession à la propriété ont pris fin en deux temps, à partir de 1978, pour cesser d'exister lors de l'abolition ultérieure du programme général de contributions pour les équipements communautaires.

La crise de l'énergie, qui dura de 1974 à 1976, engendra la pire dépression jusqu'alors survenue depuis la Seconde Guerre mondiale. Les mises en chantier, spécialement de logements locatifs, tombèrent rapidement du nombre record de 273 000 logements atteint en 1976. Dans les agglomérations urbaines, les taux d'inoccupation ne se situaient plus qu'entre un et deux pour cent. Puis, en 1975 et 1976, ce fut le gel des salaires, le blocage des prix et la réglementation des loyers.

Le gouvernement réagit de façon discutable à la régression du logement. Le ministre des Finances, John Turner, institua des stimulants fiscaux, plutôt que des subventions à l'habitation, pour encourager les mises en chantier. Les stimulants fiscaux ont leurs avantages. Ils donnent plus de latitude au gouvernement et lui permettent d'agir, sans se faire remarquer et sans que le contribuable paraisse devoir en payer la note. Certains intervenants du secteur privé y voient, à leur avantage, une non-ingérence dans l'entreprise privée. D'un autre côté, ces stimulants sont considérés comme moins faciles à contrôler et moins rentables que les subventions directes, et comme un instrument de politique sociale relativement difficile à manier.

Le principal programme de stimulation fiscale à l'habitation institué par le gouvernement fut celui des immeubles résidentiels à logements multiples, qui encourageait l'investissement dans les logements locatifs pour ménages à revenu moyen. D'autres programmes encourageaient les personnes qui songeaient à acheter une maison à économiser pour leur mise de fonds, aidaient les familles à faible revenu à rembourser leurs emprunts

hypothécaires, et soutenaient les constructeurs de maisons destinées aux familles à revenu modéré.

En 1974, le gouvernement commença à annoncer ses nouveaux programmes de logement à l'occasion de la présentation du budget. Les 13 budgets présentés de 1974 à 1984, à une exception près, annonçaient tous de nouveaux programmes de logement ou une augmentation des fonds destinés aux ensembles résidentiels existants. L'une des conséquences en fut que la responsabilité du lancement de certains programmes gouvernementaux de logement passa de la SCHL au ministère des Finances. Même si la SCHL était chargée d'administrer la plupart des programmes de subventions, elle ne participait pas toujours nécessairement à leur planification. Il arrivait parfois que les hautes sphères politiques allient à la dernière minute décisions politiques et décisions économiques. En 1979, les dépenses fiscales pour le logement étaient environ trois fois plus élevées que le montant de toutes les subventions directes versées en vertu des programmes appliqués par la SCHL. Le moment n'était guère propice à une planification éclairée.

En 1977, le Premier ministre demanda une révision de la politique sociale fédérale du logement. Il en résulta de solides arguments en faveur des allocations-logements, qui perdirent ultérieurement leur attrait, et d'une certaine réduction du rôle du gouvernement fédéral dans l'application directe des programmes. Les suppléments de loyer augmentèrent et les programmes de logement pour les ménages à faibles revenu furent modifiés pour promouvoir l'intégration des diverses catégories de revenu ainsi que l'élaboration et la gestion des projets par des groupes sans but lucratif et des coopératives. Les capitaux du secteur privé allaient remplacer les prêts gouvernementaux, pour ces projets.

Les études se poursuivirent, pendant que le gouvernement était tiraillé entre les priorités de logement, les réalités du budget et les changements d'attitude de la population. Un groupe de travail fédéral-provincial sur l'offre et le prix des terrains résidentiels viabilisés, dirigé par un avocat de Toronto, David Greenspan, mis sur pied en réponse à la montée en flèche du prix des terrains et des maisons au milieu des années 70, conclut que les dédales bureaucratiques, les prélèvements sur les terrains, le prix élevé des services municipaux et les politiques fiscales

jouaient tous un certain rôle mais qu'aucun n'était l'unique responsable du problème. Pris individuellement, la simple demande du marché était la principale coupable.

Un groupe de travail fédéral sur la SCHL, créé par le nouveau gouvernement conservateur en 1979, examina les incidences de la privatisation des activités de la Société. On mit sérieusement en doute le principe de l'assurance hypothécaire publique, mais les critiques finirent par se taire. Le groupe de travail Nielsen devait se poser les mêmes questions, cinq ans plus tard, pour aboutir aux mêmes conclusions. La Conférénce nationale organisée en 1981 par l'Association canadienne de l'immeuble pour tous les secteurs de l'habitation s'est particulièrement fait remarquer par la diversité de ses conclusions, à commencer par la conviction, pour de nombreux délégués, qu'il n'existait tout simplement pas de problème de logement. Le Conseil canadien de développement social, qui n'était pas du même avis, organisa un an plus tard son propre symposium sur le marché du logement social et les subventions-logements.

Au début des années 80, les craintes inspirées par la montée rapide des taux d'intérêt reléguèrent au second plan les programmes normaux de logement social. Le gouvernement était l'objet de pressions insistantes de la part des propriétaires-occupants appelés à renouveler leurs prêts hypothécaires, des locataires des villes où le taux d'inoccupation était pratiquement nul, des ménages à faible revenu incapables de trouver un logement abordable et de l'industrie de la construction résidentielle qui voyait diminuer la demande et grimper les coûts.

De 1971 à 1981, le prix du logement augmenta à un rythme presque deux fois plus rapide que l'indice des prix à la consommation. Le logement devint un enjeu important des élections fédérales de 1979. Les progressistes-conservateurs promirent de rendre les paiements d'intérêt sur les prêts hypothécaires et les impôts fonciers déductibles du revenu imposable, mais aucun changement ne survint sous le règne éphémère du gouvernement Clark.

Quand les Libéraux reprirent le pouvoir, le Canada était à la veille du sérieux marasme économique des années 1981 et 1982. Encore une fois, le gouvernement recourut à une combinaison de dépenses fiscales et de

subventions directes. Il lança quatre nouveaux programmes d'aide pour l'accession à la propriété et un autre de construction de logements locatifs, et ressuscita le programme des immeubles résidentiels à logements multiples. Le ministre des Finances MacEachen estima que ce programme coûterait 15 millions de dollars pour réduire les pénuries de logements locatifs et stimuler la construction. Il était très loin de la réalité: en 1982, le programme avait effectivement coûté 237 millions de dollars.

D'autres mesures, dont aucune ne dura très longtemps, aidèrent les personnes qui songeaient à acheter une maison, les constructeurs de logements locatifs et les détenteurs de prêts hypothécaires élevés.

Il existait alors tout un assortiment de programmes qui changeaient souvent et portaient peut-être à confusion, pour répondre aux besoins des années 1970 et du début des années 1980. On ne risque pas de se tromper en disant que le logement figurait certainement au programme national. Son degré de succès est subjectif, car tant les échecs que les succès pouvaient s'expliquer par des facteurs tout à fait étrangers au logement et, à certains égards, indépendants de la volonté de n'importe quel gouvernement.

Il ne fait aucun doute que le remue-ménage annuel des programmes de logement a de lourdes conséquences pour les intérêts à la fois publics et privés de tous ordres. La planification à long terme, tant pour le bien public qu'à l'avantage du secteur privé, ou pour l'un et l'autre, s'est révélée presque impossible. Comme l'intervention gouvernementale a été aussi changeante, en théorie et en pratique, que la Loi de l'impôt sur le revenu, la participation du public à l'élaboration de la politique est devenue de plus en plus difficile. Mais en fin de compte, les occupants des logements ne se souciaient guère de savoir comment ou pourquoi leur maison avait été construite, pas plus qu'ils semblaient contrariés par l'absence de planification à long terme. Ils ont tout simplement emménagé dans de meilleures maisons et commencé une vie plus satisfaisante.

Quand le gouvernement conservateur prit le pouvoir, muni d'une forte majorité et d'une mission de changement, le moment était propice à une autre réévaluation complète de la politique du logement. Ce réexamen, particulièrement en ce qui touche le logement social, prit une ampleur jusqu'ici inconnue. Des discussions approfondies eurent lieu avec

l'industrie, les autres gouvernements, les représentants du troisième secteur, les consommateurs de logements et tous ceux qui avaient quelque intérêt particulier à manifester ou des vues à exprimer. Les théories, les politiques et les programmes allaient subir de profonds rajustements.

Je laisse à quelqu'un d'autre la tâche de raconter la suite des événements.

Conférence #4

Les grands débats sur la politique du logement: q'avons-nous apris?

1. Une longue route

Nous avons parcouru une longue route depuis un siècle et quart. De nombreuses personnalités ont joué un rôle important tout au long de l'histoire. Certains étaient des hommes politiques comme Clifford Sifton, C.D. Howe, Lester B. Pearson et Ron Basford. D'autres étaient des bureaucrates et des universitaires comme Thomas Adams, C.A. Curtis, Stewart Bates et Bill Teron.

La situation du logement au Canada n'a que peu évolué au cours des 50 premières années de la Confédération, non pas nécessairement parce que nous étions bien logés mais parce que nos attentes étaient modestes. Pratiquement personne ne s'attendait à ce que le gouvernement fasse quelque chose relativement aux maisons dans lesquelles nous vivions. Deux guerres mondiales, séparées par la grande dépression, établirent définitivement l'idée que le Gouvernement du Canada avait la responsabilité de s'assurer que la nation était décemment logée.

Avant de commencer ce quatrième et dernier exposé sur la politique du logement, j'aimerais remercier publiquement certaines personnes qui m'ont aidé dans la préparation de cette série. Si vous avez des éloges à faire pour la partie historique, c'est à eux qu'il faut les adresser. Si vous

avez des critiques à formuler sur les conclusions, c'est à moi que vous devez les faire.

J'aimerais tout d'abord remercier David Hulchanski, Directeur exécutif du Centre pour l'étude des établissements humains et Alan Artibise, directeur ici de l'école de planification communautaire et régionale de l'Université de Colombie-Britannique pour avoir organisé cette série de conférences. Je dois également mentionner Peter Oberlander qui, au cours de sa carrière, a atteint tous les sommets dans les domaines de l'enseignement, de la recherche et de l'administration gouvernementale. Même si on se souvient surtout de lui comme dirigeant du centre pour l'étude des établissements humains de l'Université de Colombie-Britannique, je pense à lui comme à un vieil ami et au principal instigateur de cette série de conférences, ainsi qu'à l'aide énorme qu'il nous a apporté lors de leur préparation.

Nous devons accorder une mention particulière à Arthur Fallick, recherchiste associé du centre pour l'étude des établissements humains, dont les patients efforts de recherche et de rédaction ont permis de bâtir un dossier de la plus grande valeur.

Afin de vous montrer qu'intellectuellement, Ottawa n'est pas complètement dépendante de Vancouver, j'ajouterais quatre autres noms : Doug Stewart, directeur exécutif, Recherche et développement à la SCHL. Vous serez sans doute étonnés si j'ajoute aussi á cette liste Chris Terry, directeur actuel du Musée national de l'aviation. Au cours de la préparation de cette série de conférences, il a travaillé avec M. Stewart et, avec lui, a dû faire face à des délais souvent déraisonnables. Enfin, je remercie Bob Phillips et Debra Drake, d'Ottawa, pour l'aide qu'ils nous ont apportée.

L'histoire des 43 années suivantes, celle de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, ont été marquées au coin de l'innovation, des expériences, du retrait et de l'engagement du gouvernement et de nombreuses approches différentes face au problème du logement. Tout n'a pas réussi. Tous les problèmes n'ont pas été résolus mais à la fin de cette période, aussi bien les statistiques que nous possédons que ce que nous pouvons constater prouvent que nous avons fait des progrès énormes quant

à la qualité des logements mais aussi quant à celle des communautés dans lesquelles ils se trouvent.

En examinant cette phase récente de notre histoire, nous pouvons dégager trois conclusions générales.

(1) Le gouvernement est passé d'une phase de non-engagement dans le logement à une phase d'engagement complet puis à la prise de conscience qu'une politique saine du logement doit être basée sur la collaboration entre tous les niveaux de gouvernement et les secteurs public et privé.

(2) Il est maintenant universellement reconnu que le logement et, d'une façon plus générale, la communauté urbaine élargie, ont une importance considérable sur le niveau de vie de tous les Canadiens.

(3) Enfin, la force de la personnalité et le jeu des circonstances peuvent avoir autant d'influence sur l'élaboration d'une politique qu'une planification et une analyse soignées.

Certains problèmes relatifs au logement ont été nettement mis de côté à mesure que se dégageait une certiane unanimité ou un certain consensus. D'autres méritent que nous ne relâchions pas notre attention car ils refont périodiquement surface.

Aujourd'hui, j'aimerais aborder six problèmes:

- L'engagement du gouvernement fédéral dans le domaine du logement
- La constitution
- Les allocations-logement
- La vente des logements publics
- Le contrôle des loyers
- Et la déductibilité des intérêts hypothécaires

J'aimerais conclure cette série de conférences en tirant des leçons pour l'avenir.

2. *Les grands débats*

A. L'engagement du gouvernement fédéral dans le domaine du logement

L'une des questions qui revient avec une fréquence étonnante est celle de l'importance du logement dans les priorités fédérales. Dans certains milieux, on s'inquiète aujourd'hui du fait que le gouvernement fédéral soit en train de se désengager du domaine du logement. Cette crainte a été exacerbée par la présence á Ottawa du Comité d'examen des dépenses, dont le mandat est d'aider le ministre des Finances dans sa lutte contre le déficit. Il semble, cependant, que les gens aient confondu la modification du rôle du gouvernement dans l'exécution du programme avec le leadership qu'il exerce et son engagement financier.

Si le gouvernement fédéral se retire vraiment du champ du logement, il met certainement beaucoup de temps à le faire. Une des raisons de ce malentendu tient peut-être au fait qu'on évalue mal l'importance réelle de l'aide fédérale parce qu'elle est moins facilment identifiable et moins visible que les dépenses publiques consacrées aux programmes de logement administrés par la SCHL. Cependant, ainsi que le faisait remarquer Robert Adamson, ancien vice-président de la Société :

> "Les dépenses publiques en subventions-logement par le biais des programmes de logement social de la SCHL sont infimes par rappport à la composante logement des formidables programmes canadiens de soutien et de sécurité du revenu..."

Le gouvernemert fédéral dépense des millions de dollars chaque année, par le biais du programme d'assistance publique du Canada, pour aider les familles qui reçoivent les prestations du bien-être social à payer leurs frais de logement ainsi que pour aider les occupants des centres d'hébergement et autres types de logements spéciaux. Une partie de chaque dollar versé en prestations de sécurité de la vieillesse ou de supplément de revenu garanti est consacré au logement. Le même principe s'applique à tous les programmes fédéraux destinés à aider les Canadiens à faire face au

coût de la vie comme les allocations familiales et l'assurance-chômage. Une partie de ces prestations est inévitablement consacrée au logement.

Il existe un autre type d'aide fédérale au logement qui est presque invisible car elle découle de notre régime fiscal. Par exemple, la plupart des familles canadiennes font un profit substantiel lorsqu'elles vendent leur maison. Dans de nombreux pays, ce profit, appelé gain en capital, serait imposé par le gouvernement, qui en tirerait d'importants revenus. Au Canada, ce gain n'est pas imposé. Il s'àgit là, quels qu'en soient l'intention ou l'objectif, d'une énorme contribution du gouvernement fédéral au logement. Les logements existants sont au nombre des exemptions prévues dans le projet de nouvelle taxe sur les produits et services qui prévoit, par ailleurs, accorder d'importantes déductions dans le cas des nouvelles maisons. On estime que ces mesures coûteront 500 millions au gouvernement fédéral en 1990-1991. Les loyers résidentiels sont également exemptés de la nouvelle TPS.

Ensuite, nous avons, bien entendu, les dépenses fédérales en matière de logement, beaucoup plus directes et facilement identifiables, administrées par le SCHL. Les dépenses de la SCHL dans le cadre des programmes de logement social, qui augmentent chaque année, totalisent aujourd'hui 1,7 milliard de dollars. Le gouvernement fédéral, avec ses partenaires provinciaux, loge chaque année près de 47 000 ménages dans des habitations neuves ou restaurées. En 1988, la SCHL a assuré près de 10 milliards de dollars d'emprunts pour 150 000 logements environ. Cela veut dire que le montant des assurances en vigueur s'élève à environ 45 milliards de dollars ou encore qu'une maison canadienne sur quatre a bénéficié du financement de la SCHL. Ce type d'aide directe au logement est facile à constater et à mesurer.

Aux subventions directes, il faudrait ajouter les dépenses du gouvernement fédéral en matière de recherche sur le logement, y compris les analyses de marché et la diffusion de l'information technique. L'année dernière, la SCHL a consacré 12 millions de dollars pour réunir et diffuser de l'information sur le logement et les collectivités. Cette recherche a porté sur toute une gamme de problèmes allant de la protection des bâtiments contre les effets du sel à la prévision de la demande future de logements.

L'investissement national continu dans le logement, direct et indirect, visible et invisible, est énorme et augmente régulièrement.

B. La constitution

Bien que certains puissent prétendre que le logement est une responsabilité provinciale en vertu des dispositions de la constitution concernant le droit de propriété, le logement est bien plus qu'une simple question de propriété. Lorsque nous parlons de notre maison, nous parlons de cet endroit qui abrite et protège nos familles, un endroit qui est très largement une expression de nous-mêmes. Le logement est une nécessité qui, heureusement, reste abordable pour la plupart des ménages canadiens. Il constitue également un important investissement, le principal actif de la plupart des propriétaires.

Sur un autre plan, le logement est un secteur important de l'économie qui influence la politique économique et financière et en subit les effets. Il comprend de nombreux aspects, dont la redistribution des revenus, la réglementation de la performance macro-économique nationale et des marchés financiers, qui sont clairement de compétence fédérale. D'autres, comme la planification et les règles d'utilisation du sol, relèvent des municipalités et des provinces. Cette complexité rend confuse toute interprétation stricte de la constitution et, lorsque la loi est rien moins que claire, nous devons regarder ce qui se passe dans les faits. D'une façon générale, seules les personnes mal informées contestent encore aujourd'hui la présence du gouvernement fédéral dans le domaine du logement.

C. Les allocations-logement

Depuis dix ans, on discute des meilleurs moyens de venir en aide à ceux qui ne peuvent trouver à se loger eux-mêmes sur le marché privé.

Je suis sûr que les expressions "allocations d'hébergement" ou "allocation-logement" vous sembleront familières.

Nous pouvons aider les familles à faible revenu en construisant des logements subventionnés ou en subventionnant les loyers dans des bâtiments d'initiative privée. Cette dernière approche s'est concrétisée dans les

allocations-logement. Certes, il existe également l'approche plus générale du transfert de revenu, le revenu annuel garanti. Nous devons cependant nous demander combien il faudrait dépenser en transferts généraux de revenus de manière à ce que toutes les sommes soient affectées au logement. Je pense que le coût d'un tel programme serait prohibitif.

Ceux qui préconisent l'approche d'une meilleure canalisation de l'allocation-logement se fondent sur les arguments suivants:

- Elle s'attaque au problème réel: les pauvres n'ont pas assez d'argent;

- Il est plus efficace et plus rentable d'émettre des chèques d'allocation-logement que de construire des logements pour les ménages à faible revenu;

- Les clients peuvent choisir leur logement et son emplacement en fonction de leurs besoins et rajuster leur tir quant leurs besoins évoluent;

- Les allocations-logement ne perturbent pas le fonctionnement normal du marché résidentiel;

- Elles favorisent la diversité sociale dans la collectivité; et

- Elles donnent une plus grande latitude au gouvernement pour éviter une accumulation de logements là où on n'en a plus besoin.

D'un autre côté, les opposants aux allocations-logement soutiennent que:

- Les allocations-logement ne permettent pas de palier les pénuries de logements, du moins à court terme;

- Elles ne contribuent en rien à régler les problèmes de logements inadéquats ou surpeuplés; et elles ne permettent même pas forcément de rendre les logements abordables. Certains programmes d'allocations-logement offrent des subventions

minimales afin d'aider un plus grand nombre de ménages. Le problème soulevé par ce type de subventions est qu'elles ne sont pas suffisantes pour ramener le coût du logement à un niveau abordable;

- Les allocations-logement ne sont utiles que dans les endroits où il est possible de louer un logement, ce qui n'est pas le cas dans la plupart des régions rurales ou lorsque le marché locatif est serré;

- Elles ont tendance à provoquer une hausse des loyers parce que l'offre est relativement fixe à court terme;
et

- Elles sont assujetties aux modifications soudaines de la philosophie politique.

Au Canada, cinq provinces offrent des programmes limités d'allocation-logement. La Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, le Québec et la Colombie-Britannique ont toutes des programmes d'allocation-logement pour les aînés. Le Manitoba offre un programme d'allocation-logement pour les aînés et un autre, pour les familles.

Les États-Unis ont essayé et étudié en profondeur des programmes de ce genre. L'un d'entre eux, le programme expérimental d'allocation-logement, offre l'information la mieux documentée sur les allocations-logement.

Ils se sont aperçus que si les allocations-logement n'entraînaient pas une inflation grave des prix des loyers locaux, elles ne contribuaient pas non plus à une amélioration des conditions de logement. Aux États-Unis, les ménages qui vivaient dans des locaux ne répondant pas aux normes d'habitation avaient tendance à se retirer de ces programmes plutôt que de déménager dans un logement qui leur aurait permis de toucher les allocations. Plus les administrateurs tentaient d'imposer des normes, plus les ménages se retiraient du programme. À plus long terme, il n'est pas certain que les allocations-logement, dont le montant augmente à mesure que l'augmentation des coûts de location dépasse celle des revenus, soient plus rentables que la construction de logements pour les ménages à faible revenu.

L'évaluation des besoins en logement au Canada indique que près d'un demi-million de ménages vivent dans des logements surpeuplés ou inadéquats et n'ont pas les moyens d'améliorer leur situation. Les allocations-logement ne contribueraient pas beaucoup à l'amélioration de leurs conditions de vie.

Actuellement, le marché locatif canadien, spécialement dans les grandes villes, continue à être très serré et les listes d'attente pour obtenir un logement subventionné sont longues, en particulier pour les familles. Le taux de vacance n'a pas dépassé 1 p. 100 à Toronto depuis les années 1970. À Vancouver, il a atteint un peu plus de 2 p. 100 en 1984-1985, mais est de nouveau retombé à moins de 1 p. 100. Dans la plupart des régions rurales canadiennes, il n'existe tout simplement pas de marché du logement locatif. Les allocations-logement ne serviraient pratiquement à rien dans ces conditions.

D. Vente du parc de logements publics

En plus de débattre de la façon dont nous pouvons aider les Canadiens à se loger, nous avons exploré des méthodes qui permettraient d'administrer le parc de logements publics d'une façon plus rentable. La décision, largement publicisée, du gouvernement Thatcher en Grande-Bretagne de vendre ses logements publics, a alimenté les discussions sur ce sujet au Canada.

Les partisans de la vente du parc de logements publics croient que:

- Le gouvernement économiserait de l'argent à long terme en transférant le titre de propriété à l'occupant et en radiant la perte en capital;

- Les occupants y gagneraient la sécurité d'occupation et la fierté de la propriété, ce qui les inciterait à mieux entretenir leur logement, sans aucun frais pour le gouvernement; et

- La propriété rendrait les occupants moins dépendants de l'état et leur servirait de rempart contre l'inflation.

Cependant,

- D'après mon expérience, il est faux de croire que le gouvernement peut se dégager de sa responsabilité d'aider les Canadiens à faible revenu tout simplement en leur vendant leurs logements subventionnés. La plupart des locataires n'auraient pas les moyens d'acheter ou d'entretenir leur propre maison. Le gouvernement devrait donc accorder une aide supplémentaire à ces nouveaux propriétaires pour leur permettre de rester dans leur nouvelle maison. Et, s'il faut dire les choses telles qu'elles sont, toute déficience qui apparaîtrait ensuite dans le logement serait mise sur le dos du gouvernement, qui devrait aider le propriétaire à faire les réparations.

- Les meilleures habitations seraient toutes vendues et c'est le gouvernement qui serait aux prises avec tous les logements difficiles à entretenir. Avec les prix élevés que nous connaissons aujourd'hui, le remplacement de ces vieux logements coûterait cher.

- Le programme de logement public offre aux Canadiens à faible revenu une base économique à partir de laquelle ils peuvent se bâtir une certaine autosuffisance. Quand la situation d'un ménage s'améliore et qu'il en vient à ne plus avoir besoin de l'aide du gouvernement, il déménage, libérant ainsi le logement pour un autre ménage dans le besoin. Grâce à cette mobilité verticale des locataires, un seul logement public permet de venir en aide à plus d'un ménage. Il faut reconnaître que si les locataires ne quittent pas leur logement, le système se trouve paralysé. Cependant, si nous vendions les logements publics, nous supprimerions cette possibilité qui est offerte à de nombreux ménages à faible revenu à un moment où il n'y a pas suffisamment de logements subventionnés pour satisfaire à la demande. En d'autres termes, alors que les ménages à revenu moyen pourraient profiter de ce genre de transaction, les gens pauvres verraient s'allonger les listes d'attente pour obtenir un logement à bon marché.

La situation britannique n'est pas similaire à la nôtre. Il y a une décennie, plus du tiers de tous les logements en Grande-Bretagne étaient de

propriété publique. Ils avaient été construits pour répondre aux besoins de toutes les catégories de revenu et non pas des familles à faible revenu comme au Canada. Des 15 p. 100 de locataires britanniques qui ont acheté le logement public qu'ils occupaient, la plupart n'aurait tout simplement pas droit au logement public au Canada.

Physiquement, les logements sont d'un type différent dans les deux pays. Plus des deux tiers des logements publics britanniques sont des habitations, jumelées ou en rangée, relativement faciles à vendre. Cette proportion est presque deux fois plus forte qu'au Canada.

Au Canada, le logement public ne compte que pour 4 p. 100 de l'ensemble des logements. De plus, 60 p. 100 des familles qui les occupent sont des prestataires du bien-être social et peu de provinces accepteraient de contribuer, par le biais de leurs programmes d'aide, au paiement du principal de l'emprunt hypothécaire. Plus de la moitié des logements publics sont occupés par des aînés. Même avec des réductions de prix substantielles, peu d'occupants seraient capables de rembourser un prêt hypothécaire. Il serait déjà assez difficile de définir des modalités convenables pour les personnes âgées, mais il faudrait en plus faire face à une réticence, courante à un certain âge, à assumer de nouvelles responsabilités financières dont elles ne seraient pas nécessairement les bénéficiaires.

Nous n'avons pas l'intention de vendre une partie importante du parc canadien de logements publics. Notre programme de logement public a été créé à l'intention d'une catégorie relativement petite de familles qui l'utilisent et dont le revenu se situe vers le bas de l'échelle. Nous considérons plutôt le vaste parc de logements publics comme un actif certes vieillissant, mais aussi comme une ressource qui nous permet de répondre à des besoins sociaux qui changent inévitablement.

E. Déductibilité des intérêts hypothécaires

Laissons maintenant le domaine du logement social pour nous intéresser au marché du logement. De nombreux Canadiens peuvent se permettre de louer un logement convenable mais n'ont pas les moyens de l'acheter. L'une des idées avancées pour améliorer l'abordabilité de la

propriété, un des articles des plate-formes électorales de Joe Clark en 1978 et de John Turner en 1989, est la déductibilité des intérêts hypothécaires de l'impôt sur le revenu.

L'attrait de cette déductibilité est qu'elle permettrait de rendre la propriété plus abordable en réduisant les charges de remboursement hypothécaire. Dans un contexte de faible croissance économique, elle permettrait également de stimuler l'économie en augmentant la demande de maisons. La déductibilité des intérêts hypothécaires présente cependant de graves inconvénients.

- La déductibilité des intérêts hypothécaires profite aux riches. Elle les aide de deux façons. Tout d'abord, plus vous êtes riche, plus le montant de l'emprunt hypothécaire que vous pouvez envisager peut être élevé et donc plus votre déduction fiscale sera forte. Deuxièmement, la déduction devient de plus en plus intéressante à mesure que votre revenu augmente, compte tenu de la progressivité du régime fiscal. Et cela ne donnerait rien aux locataires à moins de leur offrir un crédit-loyer parallèle.

- La déductibilité des intérêts hypothécaires aurait un effet inflationniste. L'accroissement de la demande de logements entraînerait une augmentation des prix au détriment du bénéfice que les acheteurs pourraient en retirer. De plus, d'une façon tout à fait disproportionnée, les propriétaires actuels seraient donc beaucoup plus avantagés que les nouveaux acheteurs.

- La déductibilité des intérêts hypothécaires abaisserait le coût des emprunts destinés au logement par rapport au coût des emprunts destinés à d'autres fins, drainant ainsi vers le logement les capitaux d'autres secteurs. Les taux d'intérêt pour les autres secteurs connaîtraient une hausse compensatoire et le prix des autres bien tutélaires augmenterait. Nous devons donc nous demander quel prix nous sommes prêts à payer dans un autre secteur de l'économie pour augmenter le taux d'accès à la propriété.

- Enfin, le taux d'intérêt constitue, pour la Banque du Canada, un outil important dont elle se sert pour stimuler l'économie ou la

ralentir. La déductibilité des intérêts hypothécaires mettrait tout un secteur de l'économie à l'abri de la politique monétaire de la Banque. Il pourrait en résulter un affaiblissement de son contrôle sur l'inflation ou la nécessité pour elle de prendre des mesures plus sévères pour aboutir au même degré de contrôle.

Cette idée de la déductibilité des intérêts hypothécaires pourrait refaire surface lorsqu'un parti politique cherchera un moyen d'aider rapidement de nombreux Canadiens pour qui l'accès à la propriété est légèrement hors de portée. J'espère qu'ils chercheront autre chose parce que cette façon de faire pourrait s'avérer plus nuisible qu'utile.

F. Le contrôle des loyers

Les débats sur la question du contrôle des loyers ont été encore plus animés que tous ceux dont j'ai déjà parlé. Peut-être est-ce parce que cela touche tous ceux qui paient un loyer et que cela peut avoir des répercussions sur l'ensemble du secteur de l'habitation et l'économie elle-même. De toute évidence, les défenseurs des locataires et du logement sont en faveur d'un contrôle des loyers alors que les propriétaires et les entrepreneurs s'y opposent. Le contrôle des loyers avait été instauré comme mesure d'urgence en temps de guerre puis abandonné partout, sauf au Québec et à Terre-Neuve. Vers 1975, toutes les provinces l'avaient réintroduit, non pas tellemnet dans le cadre de leur politique du logement, mais comme moyen de lutte contre une inflation élevée. Aujourd'hui, ces contrôles sont maintenus dans toutes les provinces sauf l'Alberta, la Colombie-Britannique et le Nouveau-Brunswick.

Les arguments en faveur du contrôle des loyers sont simples.

- Le contrôle des loyers permet de préserver un parc de logements locatifs abordables;
- Il offre aux gens une protection contre les évictions injustifiées ou d'ordre économique; et
- Il constitue un véhicule de médiation en cas de conflit entre locataires et propriétaires.

Les arguments contre sont aussi clairs.

- Le contrôle des loyers provoque une distorsion du marché libre et inhibe la confiance des investisseurs qui ne peuvent plus prévoir aussi bien les tendances du marché;

- Il ralentit la construction de nouveaux logements et crée, de ce fait, une pression à la hausse sur les loyers;

- Il place le fardeau de la redistribution des revenus, que l'on considère généralement comme la responsabilité du gouvernement, sur les épaules des propriétaires; et

- Il dissuade les propriétaires de bien entretenir les logements, contribuant ainsi à une accélération de la détérioration du parc existant.

Bien que les arguments pour et contre le contrôle des loyers soient clairs, les réponses sont loin d'être définitives. Il est presque impossible d'estimer l'effet du loyer sur l'économie parce qu'elle est soumise à un grand nombre de variables en même temps. Au Québec, le contrôle des loyers n'a pas empêché une hausse spectaculaire des mises en chantier de logements locatifs quand la demande pour ce type de logement est devenue évidente. De 1985 à 1987, par exemple, les mises en chantier sont passées d'environ 4 000 à près de 13 500. En Colombie-Britannique, le retrait du contrôle des loyers en 1983 n'a provoqué aucune hausse marquée des loyers ou des mises en chantier de logements locatifs. Dans les deux cas, la hausse a été lente.

A Toronto, les entrepreneurs ont fait preuve de prudence en ce qui concerne le logement locatif, peut-être à cause d'une certaine incertitude quant à l'avenir du contrôle des loyers dans la province, peut-être à cause d'autres facteurs tout à fait différents comme la pénurie de terrains.

Si le contrôle des loyers est, bien sûr, du ressort provincial, il intéresse beaucoup tous ceux qui se préoccupent de la politique du logement public au Canada. Les fonctionnaires fédéraux comprennent fort bien l'incertitude des fonctionnaires provinciaux quant à l'importance et à

l'opportunité de l'intervention du gouvernement sur le marché du logement locatif. Qu'il s'agisse d'hier, d'aujourd'hui ou de demain, certaines décisions politiques de logement ne peuvent pas toujours être carrément bonnes ou mauvaises dans toutes les situations.

3. *Leçons pour l'avenir*

Nous en sommes venus à la conclusion qu'il y a rarement une seule et bonne réponse au problème du logement ou une réponse qui sera définitivement valable. Il n'y a rien en celà de surprenant, car un pays ne peut avoir une politique étrangère ou agricole immuable. Les circonstances changent. Les problèmes changent. Les solutions changent.

Nous avons vu que même lorsque les problèmes sont similaires, il peut être nécessaire d'adapter notre approche pour tenir compte de la différence de contexte. Nous devons faire attention de ne pas préconiser une panacée dans un domaine où la solution à la plupart des problèmes de logement repose sur des moyens précis et bien dirigés. Les conséquences imprévues d'un programme de logement peuvent être bien plus importantes que la solution immédiate qu'il semble offrir dans un marché où la demande est forte, comme celui de Toronto ou de Vancouver. Il est parfois difficile pour le gouvernement de savoir quand il est sage d'intervenir ou quand il vaut mieux laisser le marché s'ajuster de lui-même. Rappelons-nous que ne rien faire du tout ne signifie pas forcément que l'on ait adopté une position neutre. Les fonctionnaires avisés ainsi que les leaders politiques doivent par conséquent réévaluer constamment leurs progrès et leurs options.

Une autre leçon que nous avons apprise, ou si nous ne l'avons pas déjà fait, nous devons nous hâter, c'est la nécessité d'adopter une approche plus intégrée dans la planification et la gestion de nos villes. Il y a cinquante ans, quand nous pensions logement, nous ne pensions généralement qu'au bâtiment qui abritait les gens. Il y a trente-cinq ans, la SCHL a joué un rôle majeur en encourageant les provinces et les municipalités du Canada à s'inspirer du travail plus approfondi de planification communautaire des pays européens. De plus en plus, nous sommes, obligés de reconnaître que les villes sont des systèmes complexes. Le logement, le transport, la planification de l'utilisation des terres, l'emploi

et la protection de l'environnement sont clairement interreliés. Nous devons prendre conscience de ces liens, si nous voulons construire et gérer des collectivités à l'image de notre pays quant aux perspectives économiques, à nos valeurs et à la qualité de vie.

Dans l'histoire des civilisations, la définition des frontières de la "maison" a bien souvent varié. À certaines époques, ce n'était que la demeure où l'on habitait. À d'autres, c'était toute la ville : nous en étions très fiers, et nous consacrions proportionnellemnt plus de ressources à la communauté qu'à notre propriété privée.

Au cours des dernières générations, nous avons été de nouveau, semble-t-il, beaucoup trop préoccupés par le luxe grandissant de nos maisons pour nous intéresser suffisamment à la communauté environnante. Il est vrai que nous ne jetons plus nos eaux usés par la fenêtre, mais nous fermons les yeux, à nos risques et périls pour l'avenir, sur la ségrégation culturelle et économique qui existe dans nos collectivités. Nous ne nous opposons pas au logement social pourvu qu'il soit construit dans un autre quartier que le nôtre, ou encore à l'autoroute qui passe derrière chez quelqu'un d'autre. Au lieu de faire des pressions pour que nos communautés soient socialement, environnementalement et économiquement saines, nous avons eu tendance à nous retirer dans le confort de notre petit cocon.

Bien sûr, les villes d'autrefois avaient leurs problèmes : les taudis, l'eau malsaine, les égouts omniprésents et les maladies. Nous avons fait beaucoup de chemin depuis pour régler ces problèmes matériels. Mais il ne suffit pas d'installer un bon système de filtration des eaux ou d'égouts fiables pour qu'une ville devienne vivable.

Malheureusement, il semble que les considérations économiques aient pris le pas sur les considérations sociales ou esthétiques, en particulier au cours de la dernière décennie, et que, dans nos villes, le bilan financier soit devenu plus important que la qualité de vie des résidents. Le concept de la ville, considérée comme une entité sociale et économique, n'a pas été très en vogue, ces dernières années.

Il est fort peu probable que l'obéissance aveugle à des motivations étroites nous permette de construire le genre d'environnement que nous voulons laisser en héritage à nos enfants. La mauvaise planification ou la mauvaise gestion d'une communauté diminuent la qualité de vie de tous ceux qui y vivent ou y travaillent. C'est l'injustice de toute une génération envers ses enfants, et peut-être ses petits-enfants.

J'ai bon espoir que les années 1990 nous amèneront des changements. J'espère que nous sommes en train de comprendre que nous devons avoir une perspective à plus long terme. Une génération qui s'intéresse avec tant d'ardeur à la cause de l'environnement semble destinée à établir le lien entre l'environnement urbain et la qualité de nos vies. Cette prise de conscience ne se produira que si les gens font savoir que leurs préoccupations environnementales sont liées à leur volonté d'excellence de la vie en milieu urbain. Nous devons trouver des façons d'évaluer et de comparer les réalités que l'on exprime dans cette vague notion de qualité de la vie.

J'espère que le passé nous aura appris qu'il ne peut y avoir de logements et de collectivités de qualité sans la collaboration des gens. Rien n'est possible sans la coopération des gouvernements, sans la collaboration des secteurs publics et privé et, peut-être plus que tout, sans l'apport significatif de tous ceux à qui s'adressent ces efforts, le peuple canadien.

UN TOIT POUR TOUS:
L'évolution de la politique canadienne du logement

par
H. Peter Oberlander, Arthur L. Fallick
George Anderson (éd.)
15.00 $
(16.05 $ incl. TPS)

LA POLITIQUE DU LOGEMENT AU CANADA
Conférences

par
George Anderson, Président
Société canadienne d'hypothèque et de logement, 1986-1990
10.00 $
(10.70 $ incl. TSP)

Pour obtenir ces publications, envoyer un chèque, un mandat-poste ou un bon de commande à The University of British Columbia, Centre for Human Settlements, 2206 East Mall, Vancouver, B.C. V6T 1Z3. Veuillez ajouter les frais de livraison, 2 $ pour le premier livre et 1 $ pour chacun des prochains livres.